



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

MP.PP/WG.1/2003/5  
26 août 2003

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Réunion des Parties 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

Groupe de travail des Parties à la Convention  
(Première réunion, Genève, 23-24 octobre 2003)  
(Point 8 de l'ordre du jour provisoire)

**PARTICIPATION DU PUBLIC À LA PRISE DE DÉCISIONS STRATÉGIQUES\***

**Document établi par le secrétariat en consultation  
avec le Bureau de la Convention**

1. Dans la Déclaration de Lucques, les Parties à la Convention d'Aarhus ont reconnu qu'il fallait réfléchir, à la lumière du Protocole à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière relatif à l'évaluation environnementale stratégique, qui était alors envisagé, à la nécessité d'entreprendre au titre de la Convention d'Aarhus de nouveaux travaux sur la question de la participation du public à la prise de décisions stratégiques. Au paragraphe 28 de la Déclaration, les signataires affirment:

«Nous reconnaissons qu'il convient de faire une place aux principes de la Convention d'Aarhus dans le projet de protocole à la Convention d'Espoo relatif à l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques, qui devrait être adopté à la Conférence ministérielle de Kiev, et, à la lumière de la teneur du nouveau protocole, d'examiner si d'autres travaux sur le thème de la participation du public à la prise de décisions stratégiques doivent être menés dans le cadre de la Convention d'Aarhus.».

---

\* À cause de la charge de travail du secrétariat, le présent document a été soumis tardivement.

2. Le Protocole relatif à l'évaluation environnementale stratégique (EES) a été adopté à la Conférence ministérielle de Kiev (21-23 mai 2003) et signé par 35 États et la Communauté européenne.

3. Le présent document, qui a été établi à la demande du Bureau, a pour objet de faciliter les débats du Groupe de travail des Parties à ce sujet. Pour replacer la question dans son contexte, le document commence par résumer les débats et événements survenus dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe et du processus européen Environnement et santé. Il rappelle ensuite les dispositions du Protocole EES relatives à la participation du public en les comparant à celles de la Convention d'Aarhus en ce qui concerne notamment les types de procédures décisionnelles couverts, la portée de ces procédures et les dispositions spécifiques relatives à la participation du public. Le document passe ensuite en revue certaines questions qui permettront de déterminer si des travaux supplémentaires sont nécessaires avant de décrire les différentes procédures possibles pour procéder à ces travaux supplémentaires au cas où ceux-ci seraient jugés nécessaires ou souhaitables.

## **I. HISTORIQUE**

4. La question de la participation du public à la prise de décisions stratégiques a été soulevée au sein des organes de la Convention d'Aarhus pour la première fois en 1999. La question connexe de l'évaluation environnementale stratégique a été traitée à la première réunion des Parties à la Convention d'Espoo (mai 1998), au cours de laquelle les ministres ont reconnu que les principes de l'EIE devraient être appliqués au niveau stratégique, et a été reprise à la Conférence ministérielle de Londres sur l'environnement et la santé qui s'est tenue la même année et au cours de laquelle a été proposée l'élaboration d'un protocole à la Convention d'Aarhus relatif à l'EES. À la suite de cette conférence, le Comité des politiques de l'environnement a demandé à la Réunion des Parties à la Convention d'Espoo et à la Réunion des Signataires de la Convention d'Aarhus de tenir compte des résultats de la Conférence. Au cours des mois qui ont suivi, plusieurs options concernant l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant sur l'évaluation environnementale stratégique ont été examinées, notamment l'option consistant à élaborer un protocole à la Convention d'Espoo ou à la Convention d'Aarhus et celle d'une convention autonome. À une réunion du Groupe de travail de la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (mai 2000), il a été décidé de proposer l'élaboration d'un protocole à la Convention d'Espoo relatif à l'évaluation environnementale stratégique. Cette décision ayant été confirmée par la suite par la Réunion des Parties à la Convention d'Espoo (février 2001), il a été décidé de «suspendre» tous les travaux sur la participation du public à la prise de décisions stratégiques au titre de la Convention d'Aarhus en attendant la conclusion des négociations relatives au Protocole EES. On trouvera dans l'annexe au présent document des renseignements plus complets sur chacune de ces décisions.

## **II. DISPOSITIONS DU PROTOCOLE EES RELATIVES À LA PARTICIPATION DU PUBLIC**

5. Le présent chapitre est consacré aux dispositions du Protocole EES relatives à la participation du public et à leur rapport avec les dispositions de la Convention d'Aarhus. Sont d'abord comparés le type et la portée des décisions couvertes par chacun de ces deux instruments, puis les règles applicables dans les deux cas à la participation du public à la prise de décisions. Toutes les conclusions présentées ou interprétations données quant à la

signification juridique des textes des deux instruments doivent être considérées comme provisoires. D'autres interprétations sont sans doute possibles.

6. Le Protocole EES exige des Parties notamment qu'elles établissent des procédures pour l'évaluation environnementale stratégique en vue d'intégrer les préoccupations liées à l'environnement dans les mesures et instruments conçus pour promouvoir le développement durable, de façon à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement. L'EES est un système reconnu sur le plan international permettant d'évaluer les incidences sur l'environnement des plans, programmes et politiques proposés, voire des législations, dans lesquels la participation du public joue habituellement un rôle central.

7. La participation du public à l'EES figure parmi les objectifs du Protocole [voir art. 1 d)]. Dans son dispositif, le Protocole comporte un article consacré à la participation du public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques concernant les plans et programmes (art. 8) et mentionne plusieurs fois la participation du public dans d'autres articles, notamment dans celui consacré aux dispositions générales (art. 3).

### **A. Types et portée des procédures décisionnelles**

8. Le Protocole couvre quatre types de décisions divisées en deux groupes, à savoir: i) les plans et programmes; et ii) les politiques et lois. En revanche, la Convention d'Aarhus distingue trois groupes différents: i) les plans et programmes; ii) les politiques; et iii) les réglementations/instruments normatifs juridiquement contraignants généralement applicables. Le Protocole relatif à l'EES et la Convention d'Aarhus énoncent des obligations sensiblement différentes concernant la participation du public, selon le type de décisions. Afin de permettre une comparaison détaillée des dispositions respectives du Protocole et de la Convention d'Aarhus, les sections ci-après sont structurées en fonction des trois groupes distingués par cette dernière.

#### **1. Plans et programmes**

9. Tant le Protocole relatif à l'EES que la Convention d'Aarhus énonce des critères qui permettent de déterminer si un plan ou programme spécifique est visé par ses dispositions.

10. Le Protocole couvre des «plans et programmes» qui sont prescrits par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives et qui font l'objet d'un processus d'élaboration et/ou d'adoption par une autorité ou sont élaborés par une autorité aux fins d'adoption, suivant une procédure formelle, par un parlement ou un pouvoir exécutif (art. 2, par. 5). On peut supposer sans grand risque de se tromper que cette définition englobe les autorités, les parlements et les pouvoirs exécutifs aux échelons national, régional et local.

11. Pour ces plans et programmes, le Protocole exige qu'une évaluation environnementale stratégique soit effectuée si le plan ou programme:

- Risque d'avoir des effets importants sur l'environnement, y compris sur la santé;
- Est élaboré pour l'agriculture, la sylviculture, la pêche, l'énergie, le secteur de l'industrie y compris les industries extractives, les transports, le développement régional, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, les télécommunications, le tourisme, l'urbanisme et l'aménagement du territoire ou l'affectation des terres; et

- Fixe le cadre dans lequel devra s'inscrire la procédure d'autorisation des projets énumérés dans son annexe I ainsi que de tout autre projet énuméré à l'annexe II qui doit faire l'objet d'une évaluation de l'impact sur l'environnement au titre de la législation nationale (art. 4, par. 1 et 2).

12. En outre, une Partie effectue une évaluation environnementale stratégique pour d'autres plans et programmes susceptibles d'avoir des effets importants sur l'environnement qui fixent le cadre dans lequel devra s'inscrire la procédure d'autorisation des projets, si la Partie en décide ainsi, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en désignant des types de plans et de programmes. Dans tous les cas, les critères exposés à l'annexe III du Protocole doivent être pris en considération.

13. Le Protocole prévoit un certain nombre d'exceptions au régime décrit au paragraphe 11 ci-dessus: les Parties sont autorisées à ne pas effectuer d'évaluation environnementale stratégique si le plan ou programme ne concerne que de petites surfaces au niveau local et en cas de modifications mineures aux plans et programmes. Qui plus est, les plans et programmes élaborés à des fins de défense nationale ou de protection civile ainsi que les plans et programmes financiers ou budgétaires ne sont pas visés par le Protocole.

14. Dans la Convention d'Aarhus, tous les plans et programmes «relatifs à l'environnement» sont visés par l'article 7. Ni les «plans», ni les «programmes» ne sont définis avec précision dans la Convention, et le sens de l'expression «relatifs à l'environnement» n'est pas non plus précisé. La formule «relatifs à» est plutôt générale: un plan ou un programme peut avoir un rapport avec l'environnement positif ou négatif, autrement dit, avoir des effets négatifs ou bénéfiques sur l'environnement. En ce qui concerne le mot «environnement», un éclairage est fourni par la définition de l'expression «information sur l'environnement» au paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention (Principes directeurs relatifs à l'application de la Convention, ECE/CEP/72, p. 115).

15. L'importance des effets réels ou possibles sur l'environnement n'est pas a priori pertinente s'agissant de déterminer si un plan ou un programme relève de la Convention. Il en va de même de la question de savoir si le plan ou le programme est prescrit par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ou s'il fait l'objet d'un processus d'élaboration par une autorité publique ou par quelque autre organisme public, bien que ce dernier point puisse être considéré comme implicite. L'absence d'indications claires dans la Convention concernant la portée des programmes et plans visés par l'article 7 pourrait fort bien avoir été l'une des raisons pour lesquelles la question a été soulevée à propos de la Convention.

16. Il semblerait que la portée du Protocole EES soit plus précisément définie que celle de la Convention pour ce qui concerne les plans et programmes. Ceci n'a sans doute rien d'étonnant, puisque les plans et programmes visés par le Protocole sont soumis à l'exigence supplémentaire (qui est en fait l'objet principal du Protocole) que constitue l'évaluation environnementale stratégique. Toutefois, la comparaison effectuée ci-dessus donne à penser que la portée des plans et programmes couverts par le Protocole sur l'EES est plus limitée que celle des plans et programmes visés par la Convention d'Aarhus si l'on considère que:

- a) La définition des plans et programmes figurant dans le Protocole sur l'EES constitue en soit une limitation. Les plans et programmes couverts par la Convention d'Aarhus ne sont pas autrement définis dans le texte de la Convention;

b) La Convention d'Aarhus mentionne des plans et programmes *relatifs à l'environnement*, tandis que le Protocole sur l'EES établit une liste des secteurs que les plans ou programmes sont censés couvrir;

c) Seuls les plans et programmes qui fixent le cadre dans lequel devra s'inscrire la procédure d'autorisation des activités *énumérées dans ses annexes* sont directement visés par le Protocole. (Ceux qui fixent le cadre dans lequel devra s'inscrire la procédure d'autorisation d'autres activités peuvent aussi être couverts, s'il en est décidé ainsi conformément au processus de sélection décrit à l'article 5.);

d) Seuls les plans/programmes susceptibles d'avoir des effets environnementaux *importants* sont visés par l'obligation énoncée dans le Protocole d'effectuer une évaluation environnementale stratégique et donc d'assurer la participation du public. L'article 7 de la Convention n'établit aucune distinction liée à l'«importance».

17. Par conséquent, il peut arriver que des plans et programmes à la préparation desquels il peut être nécessaire ou souhaitable que le public participe ne soient pas visés par le Protocole si, par exemple, une EES n'est ni souhaitable ni nécessaire, mais relèvent en revanche de la Convention d'Aarhus. Ainsi, des plans élaborés en fonction des besoins, par exemple à la suite d'une décision politique d'un organe élu, et qui ne sont pas prescrits par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives, existent dans les domaines des transports, de l'énergie, de l'agriculture, du tourisme et de l'extraction minière. Qui plus est, des plans et programmes relatifs à la lutte contre la pollution atmosphérique, à la protection de la biodiversité, notamment des espèces menacées, ou à la biosécurité ne seraient pas nécessairement couverts par le Protocole, même si la disposition «fourre-tout» du paragraphe 3 de l'article 4 (décrite ci-dessus au paragraphe 12) peut être considérée comme une invitation à envisager une évaluation environnementale stratégique pour ce type de décisions également.

18. Il reste à déterminer si, dans la pratique, il existe de véritables différences entre les deux régimes. Ainsi, une Partie appliquant la Convention d'Aarhus à la participation du public à l'établissement de plans et programmes devra probablement utiliser certains critères pour décider des plans et programmes visés, ce qui l'amènera indirectement à se poser la question de leur importance. Enfin, même si le champ d'application de l'article 7 de la Convention d'Aarhus semble plus large que celui du Protocole relatif à l'EES en ce qui concerne les plans et programmes, il ne s'ensuit pas automatiquement que la Convention protège mieux les droits relatifs à la participation du public dans ce domaine, puisque entrent en jeu également les conditions fixées pour la participation du public qui sont analysées à la section B ci-après.

## **2. Politiques**

19. Dans le Protocole relatif à l'EES, les politiques sont visées dans la mesure où «elles risquent d'avoir des effets importants sur l'environnement, y compris sur la santé». En l'absence de précisions, on supposera que les effets peuvent être négatifs ou positifs.

20. L'article 7 de la Convention d'Aarhus est formulé dans des termes tout aussi généraux, puisqu'il est question de politiques «relatives à l'environnement». Aucun degré d'importance n'y est stipulé. Comme c'est le cas pour les «plans et programmes», la Convention n'offre guère d'indications concernant la portée de cette disposition, puisque aucun des termes pertinents n'y est défini.

21. Là encore, il semble que le champ d'application soit plus vaste dans la Convention d'Aarhus que dans le Protocole relatif à l'EES, au moins en théorie. Toutefois, cette absence de délimitation précise du champ d'application dans les deux instruments (ni l'un ni l'autre ne définissant ce qu'il entend par «politiques») est à rapprocher de la nature limitée et souple des dispositions concernant la participation du public en matière de politiques. Cette question est traitée dans la section B ci-après.

### **3. Textes de loi**

22. Comme pour les politiques, le Protocole relatif à l'EES vise les textes de loi qui sont «susceptibles d'avoir des effets importants sur l'environnement, y compris sur la santé». L'expression «texte de loi» n'est pas définie dans le Protocole et son champ d'application est donc susceptible de diverses interprétations. On peut se demander, par exemple, si elle couvre non seulement les lois adoptées par le Parlement, mais aussi les mesures réglementaires mises en place par le pouvoir exécutif par le biais de décrets, ordonnances, etc.

23. L'article 8 de la Convention d'Aarhus vise l'élaboration par les autorités publiques de dispositions réglementaires et d'instruments normatifs d'application générale. Il semble que, dans les «dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale», on puisse inclure les «textes de loi» dans leur sens large, c'est-à-dire les décrets, règlements, instructions, normes et règles, et non pas seulement les lois adoptées par les parlements (ECE/CEP/72, p. 119 et 120). Bien que le libellé soit différent dans le Protocole et dans la Convention, il semble que dans les deux cas on ait voulu couvrir la fonction normative des pouvoirs publics, sans interférer pour autant avec le processus parlementaire. La Convention vise aussi les textes de loi qui «peuvent avoir un effet important sur l'environnement».

24. On peut conclure que le champ d'application en ce qui concerne les textes de loi est pratiquement identique pour les deux instruments, tout en notant que le degré «d'importance» fixé par la Convention semble être légèrement inférieur à celui indiqué dans le Protocole («peuvent» contre «risquent de») et qu'une incertitude demeure quant à la mesure dans laquelle les propositions de mesures réglementaires autres que les lois adoptées par le Parlement sont visées par le Protocole.

## **B. Dispositions relatives à la participation du public aux procédures décisionnelles**

### **1. Plans et programmes**

25. L'article 8 et l'annexe V du Protocole relatif à l'EES énoncent les règles spécifiques concernant la participation du public à l'évaluation environnementale stratégique des plans et programmes visés par le Protocole. En outre, le paragraphe 3 de l'article 5 évoque la participation du public au processus de sélection et le paragraphe 3 de l'article 6 traite de la participation du public au processus visant à déterminer les informations pertinentes à consigner dans le rapport d'évaluation (voir par. 31 ci-après). L'article 11 fixe les conditions de la prise de décisions concernant un plan ou programme. Enfin, l'article 10 prévoit la participation du public d'une Partie touchée autre que la Partie d'origine, qui est celle où le plan ou programme est en cours d'élaboration.

26. Les dispositions pertinentes de la Convention d'Aarhus sont celles de l'article 7, qui indiquent comment les procédures énoncées aux paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 ainsi qu'au paragraphe 2 (par le biais d'un renvoi à ce paragraphe dans le paragraphe 3) (ECE/CEP/72, p. 117) doivent être appliquées à l'établissement des plans et programmes.

27. Une comparaison attentive de ces deux séries de dispositions fait apparaître d'étroites similarités sur les points suivants au moins:

a) Les procédures de participation du public doivent avoir lieu très tôt lorsque toutes les options sont encore envisageables et que la participation peut être efficace, c'est-à-dire avoir un impact sur le résultat final;

b) Des délais suffisants doivent être prévus pour la participation du public;

c) Le public concerné par le plan ou le programme doit être identifié;

d) Une liste des informations à fournir doit être mise à la disposition du public au début du processus de prise de décisions – cette liste est pratiquement identique dans les deux instruments (annexe V du Protocole et art. 6, par. 2, de la Convention);

e) Les observations formulées par le public ou les résultats de la participation du public doivent être dûment pris en considération au moment de la décision finale.

28. La *notification* au public concerné du projet de plan ou de programme semble être traitée différemment dans les deux instruments. Le Protocole relatif à l'EES stipule que «le projet de plan ou de programme et le rapport d'évaluation de l'impact sur l'environnement doivent être mis à la disposition du public en temps voulu» et que «les dispositions détaillées à prendre pour informer le public et consulter le public concerné doivent être arrêtées et rendues publiques» (art. 8, par. 2 et 5). Qui plus est, le Protocole stipule que chaque Partie veille à ce que «le public ait la possibilité de participer de manière effective» (art. 8, par. 1). En ce qui concerne la Convention, l'article 7, par le biais d'un renvoi au paragraphe 3 de l'article 6, inclut un renvoi indirect au paragraphe 2 de l'article 6, qui stipule que «le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus». Suit une liste d'informations spécifiques. L'exigence de «notification» semble donc moins détaillée et moins explicite dans le Protocole relatif à l'EES.

29. En ce qui concerne la *liste d'informations spécifiques* à fournir dès le début du processus décisionnel, le Protocole stipule que chaque Partie «tient compte, selon qu'il convient, des éléments énumérés à l'annexe V», tandis que la Convention prévoit qu'une liste analogue d'informations soit mise à la disposition du public au moment de la notification. Cette dernière condition tient sans doute au fait que les dispositions de la Convention d'Aarhus ont été élaborées en fonction de projets spécifiques. Quoi qu'il en soit, si l'on considère que le renvoi indirect dans son article 7, au paragraphe 2 de l'article 6 par le biais du paragraphe 3 revient à rendre obligatoire la notification, les informations énumérées au paragraphe 2 devraient être fournies dans le cadre de la notification.

30. Le Protocole relatif à l'EES stipule que chaque Partie veille à ce que *le public concerné* soit identifié aux fins de l'application des paragraphes 1 et 4 de l'article 8 (art. 8, par. 3).

La notion de *public concerné* n'est pas définie dans le Protocole. La Convention d'Aarhus fait obligation à chaque Partie d'identifier *le public susceptible de participer*, compte tenu des objectifs de la Convention. Selon les principes directeurs relatifs à l'application de la Convention, l'interprétation la plus raisonnable de cette disposition est que la Convention attribue à l'autorité publique compétente la responsabilité d'identifier les membres du public intéressés (ECE/CEP/72, p. 118). Cette interprétation a pour effet de rapprocher les deux dispositions et la question de savoir laquelle des deux aboutira à une participation plus large n'a probablement qu'un intérêt théorique.

31. Outre ce qui précède, le Protocole relatif à l'EES invite les Parties à donner au public concerné, selon qu'il convient, la possibilité de participer à la «*sélection*» des plans et programmes (art. 5, par. 3). Par sélection, on entend le processus visant à déterminer si un plan ou un programme est susceptible d'avoir des effets importants sur l'environnement. Selon le paragraphe 1 de l'article 5, elle est utilisée pour déterminer si certains plans et programmes feront l'objet d'une EES. Les mêmes règles s'appliquent pour déterminer quelles sont les informations pertinentes à consigner dans le rapport d'évaluation de l'impact sur l'environnement (art. 6, par. 3).

32. L'article 7 de la Convention d'Aarhus n'inclut pas de renvoi au paragraphe 7 de l'article 6, qui stipule que la procédure de participation du public doit prévoir «la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes...». Ceci donne à penser que les Parties disposent d'une certaine marge pour définir les procédures exactes de participation (ECE/CEP/72, p. 117). La même souplesse caractérise le Protocole relatif à l'EES au paragraphe 4 de son article 8, qui stipule que le public concerné doit avoir la possibilité de donner son avis sur le projet de plan ou de programme et sur le rapport d'évaluation de l'impact sur l'environnement, sans indiquer de quelle façon cet avis doit s'exprimer. Toutefois, la clause susmentionnée selon laquelle les dispositions détaillées à prendre pour informer le public et consulter le public concerné doivent être arrêtées et rendues publiques est un pas dans cette direction et sur ce point il semble que le Protocole relatif à l'EES est légèrement plus explicite que la Convention.

33. En outre, le Protocole exige expressément que le public soit informé lorsqu'un plan ou un programme est adopté et que ce dernier lui soit communiqué avec une déclaration présentant une synthèse des modalités selon lesquelles les considérations environnementales y ont été intégrées et de la manière dont les observations reçues ont été prises en compte (art. 11, par. 2). Ces exigences sont analogues à celles figurant au paragraphe 9 de l'article 6 de la Convention, auquel l'article 7 ne renvoie pas. Le Protocole relatif à l'EES semble donc plus spécifique et plus ferme que la Convention sur ce point.

34. Enfin, le Protocole relatif à l'EES comporte une disposition spécifique relative à la participation du public dans un pays voisin lorsque la Partie d'origine considère que l'application d'un plan ou d'un programme est susceptible d'avoir des effets importants dans cet autre pays. Le Protocole exige que les deux États s'accordent sur des dispositions détaillées pour veiller à ce que le public concerné soit informé et puisse donner son avis dans des délais raisonnables sur le projet de plan ou de programme. Dans la mesure où le Protocole inclut la même disposition que celle qui figure dans la Convention à propos de la non-discrimination, on peut estimer que le Protocole va un peu plus loin que la Convention à cet égard, au moins en ce qu'il énonce les

procédures à suivre en cas d'effets transfrontières. Si le public d'un pays voisin jouit de droits analogues en vertu des deux instruments, les procédures plus détaillées figurant dans le Protocole renforcent sans doute la probabilité que le public concerné d'un État voisin ait réellement l'occasion de participer au processus décisionnel en cours dans l'autre État.

## **2. Politiques**

35. Le Protocole relatif à l'EES ne contient aucune disposition explicite concernant la participation du public à l'élaboration des politiques. Les Parties doivent veiller à ce que les préoccupations relatives à l'environnement soient prises en considération et intégrées, selon qu'il convient, dans le processus d'élaboration de toutes politiques et à cet égard les Parties doivent «prendre en considération les principes et les éléments pertinents» du Protocole (art. 13, par. 2). En outre, les Parties doivent arrêter, le cas échéant, les modalités pratiques de la prise en considération et de l'intégration des préoccupations relatives à l'environnement, en tenant compte de la nécessité d'assurer la transparence du processus décisionnel (art. 13, par. 3). Enfin, le Protocole exige de chaque Partie qu'elle rende compte à l'organe directeur du Protocole des mesures qu'elle prend pour mettre en œuvre les dispositions relatives aux politiques et aux textes de loi (art. 13, par. 4).

36. En ce qui concerne les politiques, la Convention d'Aarhus se contente de recommander à chaque Partie de veiller à donner l'occasion au public, dans la mesure qui convient, de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement.

37. Si le texte de la Convention est de toute évidence très peu contraignant et laisse aux Parties une marge de manœuvre considérable pour décider ce qu'elles jugent approprié et si le texte du Protocole relatif à l'obligation redditionnelle donne à penser que les Parties ne sauraient ignorer complètement leurs obligations, il semble malgré tout que la Convention aille plus loin que le Protocole sur ce point. Dans les deux cas, ces dispositions doivent être interprétées à la lumière des préambules et des objectifs de chacun de ces instruments.

## **3. Textes de loi**

38. Dans le Protocole relatif à l'EES, la participation du public à la formulation des textes de loi est traitée exactement de la même façon que la participation du public à la formulation des politiques, comme indiqué au paragraphe 35 ci-dessus.

39. Aux termes de l'article 8 de la Convention d'Aarhus: «Chaque Partie *s'emploie à promouvoir* une participation effective du public à un stade approprié». Bien qu'il ne s'agisse pas explicitement d'une obligation juridiquement contraignante d'assurer la participation du public à ces processus, les Parties sont tenues de s'efforcer d'atteindre des objectifs concernant la participation du public pour s'acquitter de leurs obligations en vertu de la Convention (ECE/CEP/72, p. 119). À cet effet, la Convention recommande de:

- a) Fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective;
- b) Publier un projet de règles ou mettre celui-ci à la disposition du public par d'autres moyens; et

c) Donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.

40. La conclusion semble être que si aucun des deux instruments n'énonce d'obligations claires et juridiquement contraignantes concernant la participation du public à l'élaboration des textes de loi, la Convention est légèrement plus explicite que le Protocole dans l'énoncé de ces obligations.

### **III. ÉLÉMENTS À PRENDRE EN COMPTE POUR ÉVALUER LA NÉCESSITÉ D'EFFORTS SUPPLÉMENTAIRES**

#### **A. Importance de la participation du public à la prise de décisions stratégiques**

41. Pour déterminer s'il convient d'entreprendre des efforts supplémentaires pour promouvoir la participation du public à la prise de décisions stratégiques, la première chose à faire est sans doute d'évaluer l'importance relative de cette question par rapport aux nombreuses autres questions découlant de la Convention. Il s'agit de toute évidence d'une étape essentielle, compte tenu de la nécessité d'établir un ordre de priorité pour l'utilisation de ressources limitées.

42. L'une des raisons que l'on peut invoquer pour accorder un rang de priorité élevé à cette question tient au fait que les décisions stratégiques – qui sont celles visées par les articles 7 et 8 de la Convention – sont en général celles qui ont les effets les plus vastes sur la société et sur l'environnement. Ce sont celles qui contribuent le plus à «protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être» (art. 1 de la Convention). Les effets des décisions prises au niveau des projets sont en général plus limités dans le temps et dans l'espace.

43. Étant donné que la Convention part du principe que la participation du public améliore la qualité de la prise de décisions et que le public a des droits dans ce domaine, il peut paraître étrange que les dispositions relatives à la participation du public applicables au niveau le plus élevé de la hiérarchie soient en général moins fermes que celles applicables au niveau des projets. Si les décisions stratégiques sont plus importantes, alors il est aussi plus important, en toute logique, que le public puisse y participer. On aurait là un argument pour renforcer les articles 7 et 8 de la Convention. Ou, à défaut, pour trouver les moyens d'appuyer la mise en œuvre effective de ces articles.

#### **B. Comparaison avec le Protocole relatif à l'EES**

44. Étant donné que les décisions stratégiques sont en général celles qui ont les effets les plus vastes sur l'environnement, il ne fait pas de doute que l'adoption du Protocole relatif à l'EES représente un pas important sur la voie du développement durable du fait qu'il rend obligatoire une évaluation environnementale au niveau stratégique. Il s'agit à cet égard d'un ajout précieux au droit international. Toutefois, du chapitre précédent on peut tirer la conclusion générale que le Protocole relatif à l'EES n'ajoute pas grand-chose aux droits à la participation du public énoncés dans l'article 7 de la Convention d'Aarhus, et rien du tout aux droits énoncés à l'article 8 de la Convention. Cette conclusion générale repose sur les considérations suivantes:

- a) La portée du processus décisionnel couvert par le Protocole relatif à l'EES est plus limitée que celle du processus couvert par la Convention d'Aarhus. Des décisions stratégiques importantes couvertes par les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus ne le sont pas par le Protocole relatif à l'EES ou du moins par ses dispositions obligatoires;
- b) À plusieurs égards, les dispositions du Protocole relatif à l'EES concernant la participation du public aux plans et programmes ne vont pas aussi loin que celles de la Convention d'Aarhus à ce sujet. Ceci peut s'expliquer par le fait que l'objet premier du Protocole est l'évaluation environnementale stratégique (bien que la participation du public y figure comme partie intégrante du processus d'EES). En outre, le Protocole introduit un nouvel élément dans le processus décisionnel, à savoir l'évaluation des incidences environnementales, à laquelle le public peut aussi participer. Toutefois, il s'ensuit que, même en ce qui concerne les décisions stratégiques relatives aux plans et programmes couverts par le Protocole, la Convention tend à énoncer les obligations les plus strictes en matière de participation;
- c) Dans certains cas, les dispositions du Protocole relatives à la participation du public aux plans et programmes sont un peu plus explicites que l'article 7 de la Convention (notamment en ce qu'elles prévoient la notification de la décision au public et spécifient les procédures à suivre dans les cas transfrontières);
- d) Si les dispositions de la Convention relatives à la participation du public à la formulation des politiques et des textes de loi ne sont pas particulièrement strictes, le Protocole relatif à l'EES ne contient pratiquement aucune disposition à ce sujet;
- e) Les différences entre les deux instruments ne semblent pas poser de problèmes de cohérence. Plus précisément, les États qui seraient parties aux deux instruments ne contracteraient pas d'obligations contradictoires, dans la mesure en particulier où lesdits instruments ne visent qu'à établir des normes minimales (art. 3, par. 5, de la Convention et art. 3, par. 4, du Protocole).

45. Que les dispositions du Protocole relatives à la participation du public à la formulation des plans et programmes soient pratiquement semblables à celles de la Convention signifie que les activités entreprises au titre de la Convention d'Aarhus pour appuyer la mise en œuvre de l'article 7 pourraient aussi servir à appuyer la mise en œuvre des dispositions du Protocole relatives à la participation du public.

### **C. Obstacles possibles à la poursuite des efforts au titre des articles 7 et 8**

46. Il vaut la peine de se demander pourquoi les articles 7 et 8 de la Convention sont moins normatifs que son article 6, dans la mesure où on pourra en déduire le type de problème que pourrait poser la promotion de la participation du public à la prise de décisions stratégiques. D'un point de vue historique, cela peut s'expliquer par le fait que le délai de deux ans qui a servi de cadre à la négociation de la Convention n'était pas suffisant pour que les négociateurs puissent résoudre certains des problèmes complexes qui se sont posés. Toutefois, même si un délai plus long avait permis des progrès plus importants, les négociations à propos du Protocole relatif à l'EES qui se sont déroulées par la suite, mais dans les mêmes délais, ont montré qu'il existe des raisons plus profondes qui font que l'établissement de normes internationales concernant la participation du public au niveau de la prise de décisions stratégiques est une tâche difficile. Les raisons en sont, pour cela, notamment les suivantes:

a) Les différences d'un pays à l'autre sont plus importantes pour les procédures de prise de décisions stratégiques (que pour la prise de décisions au niveau des projets), ce qui rend difficile l'élaboration de normes internationales;

b) Davantage de membres du public sont concernés par les niveaux de décisions les plus élevés, ce qui pose des problèmes logistiques pour concrétiser les droits à la participation et donne à penser qu'une approche différenciée pourrait être nécessaire (on pourrait établir une distinction, par exemple, entre les procédures ouvertes à tous les membres du public et des procédures supplémentaires ouvertes à des organes représentatifs, comme les ONG);

c) Il est difficile d'établir des définitions communes des principales catégories de décisions stratégiques (ni l'un, ni l'autre des deux instruments ne définit les «politiques», «textes de loi» ou «règles juridiquement contraignantes d'application générale» et les définitions des termes «plans» et «programmes» figurant dans le Protocole ont été établies pour le contexte spécifique de l'EES et ne sont pas nécessairement applicables à l'article 7 de la Convention);

d) En ce qui concerne les textes de loi, les mesures prises risquent d'être perçues comme une interférence du pouvoir exécutif avec le pouvoir législatif.

#### **IV. OPTIONS PROCÉDURALES**

47. Si la nécessité d'activités supplémentaires est établie, les procédures possibles dépendront du caractère et du type d'activités à entreprendre. Trois options sont identifiées dans les paragraphes ci-après. D'autres suggestions concernant les mesures possibles dans ce domaine sont formulées dans un document établi conjointement par le European ECO Forum et le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale en vue de la deuxième Réunion des Signataires (CEP/WG.5/2000/10, par. 37 à 42).

##### **A. Options «faciles»**

48. Une possibilité pour renforcer de manière efficace la participation du public au processus décisionnel stratégique en matière d'environnement consisterait à recueillir et à diffuser des informations sur l'expérience nationale et les bonnes/meilleures pratiques des pays de la région. Diverses activités peuvent être envisagées à ce titre, comme suit:

a) Ateliers/séminaires sur des questions relatives à la participation du public au processus décisionnel stratégique, associés à la publication et à la diffusion de leurs actes;

b) Publications sur la participation du public à la prise de décisions stratégiques, telles qu'un manuel de bonnes pratiques;

c) Communication et partage de l'information et de données d'expérience par voie électronique, notamment grâce au mécanisme central d'informations sur la Convention d'Aarhus qui doit être inauguré à la fin de l'année;

d) Un groupe spécial pourrait être chargé de coordonner ou de faciliter les activités susmentionnées. Il pourrait être composé d'experts des secteurs public et privé, y compris d'universitaires. Son mandat pourrait inclure l'élaboration de systèmes et d'outils visant à aider les Parties à donner effectivement au public l'occasion de participer au niveau stratégique,

y compris à l'élaboration de projets de loi. Ces systèmes et outils pourraient aussi faciliter la communication avec le public et former et motiver le public à participer au processus décisionnel au niveau stratégique.

### **B. Mesures du type recommandation**

49. Une autre option consisterait à établir des directives ou des recommandations sur la participation du public à la prise de décisions stratégiques afin d'aider les Parties à mettre en œuvre les articles 7 et 8 de la Convention de la manière la plus efficace possible (le document CEP/WG.5/2000/10, par. 38 et 39, donne des indications sur la teneur éventuelle de ces directives). Ces directives ou recommandations pourraient être rédigées soit à l'occasion d'un processus de négociations intergouvernementales, soit par un petit groupe d'experts. La première option a l'avantage de garantir l'acceptation au plus haut niveau politique et l'approbation éventuelle au niveau ministériel. La seconde aurait l'avantage de ne pas être limitée au minimum acceptable par tous les gouvernements, mais de permettre d'aller au-delà et de fixer la barre à un niveau élevé de participation du public que les États pourraient s'employer à atteindre de la façon qui leur conviendrait le mieux. Ces directives ou recommandations pourraient être élaborées sur la base des meilleures pratiques connues et pourraient donc constituer une «deuxième» étape faisant suite aux options dites «faciles» mentionnées ci-dessus.

### **C. Mesures juridiquement contraignantes**

50. Si la nécessité de nouvelles mesures juridiquement contraignantes visant à assurer la participation du public au processus de décisions stratégiques est établie, ces mesures pourraient revêtir la forme d'un amendement à la Convention ou d'un protocole. Dans tous les cas, elles ne pourraient être élaborées qu'à l'occasion d'un processus de négociations intergouvernementales et exigeraient très vraisemblablement la constitution d'un groupe de travail intergouvernemental. Ce type de processus devrait de toute façon prendre en compte l'expérience concrète acquise en matière de participation du public au niveau stratégique au titre tant de la Convention que du Protocole.

## **V. CONCLUSIONS PRÉLIMINAIRES**

51. L'importance à attribuer au renforcement de la participation du public à la prise de décisions stratégiques doit être évaluée à la lumière des perspectives d'accord sur de telles mesures. Il va sans dire que, quelle que soit l'option retenue, il faut pouvoir compter sur une large acceptation.

52. En ce qui concerne les mesures juridiquement contraignantes, le fait que le Protocole relatif à l'EES n'ajoute pratiquement rien en matière de participation du public peut être interprété comme découlant de ce que le régime établi par la Convention reflétait déjà de manière relativement fidèle le degré général de consentement s'agissant de contracter des obligations internationales dans ce domaine. Une autre interprétation serait que la Convention n'a pas approfondi la question faute de temps, que le Protocole n'a pas insisté sur la participation du public parce qu'il était axé sur l'évaluation environnementale stratégique et qu'il pourrait être utile de poursuivre les travaux visant à renforcer les articles 7 et 8 de la Convention.

53. Que ceci soit ou non le cas, des mesures pour aider ou orienter les pays souhaitant s'acquitter de leurs obligations juridiques contractées au titre des articles 7 et 8, comme décrit aux paragraphes 48 et 49, plutôt que l'extension de ces obligations, pourraient être un bon point de départ. De toute façon, il serait encore possible de renforcer ces articles à un stade ultérieur, si on le jugeait utile.

54. En ce qui concerne les délais, étant donné que la participation du public à la prise de décisions stratégiques ne figure pas parmi les principaux éléments du programme de travail pour 2003-2005 adopté par la Réunion des Parties, le Groupe de travail devrait dans l'immédiat élaborer des propositions en vue de la deuxième Réunion des Parties. Autrement dit, la mise en œuvre des options décrites ci-dessus aurait lieu ultérieurement et sur la base d'un mandat conféré par la deuxième Réunion des Parties. Si le Groupe de travail souhaite lancer certaines activités dans ce domaine avant la deuxième Réunion des Parties, ces activités devraient être limitées à celles qui peuvent être entreprises au titre d'autres domaines du programme de travail et à des activités s'autofinçant ou à faible intensité de ressources.

55. Quelle que soit l'option retenue, il conviendrait de rechercher des occasions de coopération avec la Convention d'Espoo dont certaines des activités ont trait au Protocole, en vue de renforcer les synergies et d'éviter les doubles emplois. Dans cette optique, les centres de liaison pour la Convention d'Aarhus pourront souhaiter consulter leurs homologues pour la Convention d'Espoo.

### Annexe

## **PRINCIPALES ÉTAPES DE L'EXAMEN DE LA QUESTION DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC À LA PRISE DE DÉCISIONS STRATÉGIQUES**

1. À leur première réunion (avril 1999), les Signataires de la Convention d'Aarhus ont examiné les articles 7 et 8 et évalué la nécessité d'orientations supplémentaires pour la mise en œuvre de ces dispositions. Ils ont notamment:  
  
    «prié les ONG de rassembler les informations sur les bonnes pratiques en matière de participation du public à l'élaboration des programmes, plans, politiques et lois; ces informations seraient distribuées aux Signataires, à leur deuxième réunion, de façon qu'ils puissent se prononcer sur ce qu'il faudrait faire ensuite» [CEP/WG.5/1999/2, par. 72 b)].
2. À la Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé tenue à Londres en juin 1999, les questions de l'accès à l'information, de la participation du public au processus de prise de décisions et de l'accès à la justice en matière d'environnement et de santé ont fait l'objet de débats. Les participants ont vivement approuvé l'extension de ces principes et dispositions à la sphère de la santé. Qui plus est, plusieurs pays se sont prononcés en faveur d'un protocole à la Convention d'Aarhus sur l'évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement et la santé (Rapport de la Conférence, EUR/ICP/EHCO 02 02 05/19, p. 4).
3. À sa sixième session (20-24 septembre 1999), à l'occasion de ses débats sur l'environnement et la santé, le Comité des politiques de l'environnement:  
  
    «est convenu 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 deuxième Réunion des Signataires de la Convention d'Aarhus, de même que la possibilité d'élaborer un protocole sur l'évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement. Le secrétariat devrait établir un document pour faciliter les débats.» (ECE/CEP/69, par. 38).
4. Par la suite et dans le cadre des préparatifs de la deuxième Réunion des Signataires de la Convention d'Aarhus et de la deuxième Réunion des Parties à la Convention d'Espoo, un consultant a établi en avril 2002 un document d'information sur les options concernant l'élaboration d'un instrument de la CEE juridiquement contraignant relatif à l'évaluation environnementale stratégique (MP.EIA/WG.1/2000/16-CEP/WG.5/2000/9). Le document décrit et analyse diverses options concernant l'élaboration d'un tel instrument.
5. À sa deuxième réunion (29-31 mai 2000), le Groupe de travail sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement de la Convention d'Espoo a décidé «qu'il conviendrait d'élaborer un protocole sur l'EES» dans le cadre de la Convention et a recommandé à la Réunion des Parties «que l'élaboration d'un protocole à la Convention relatif à l'EES soit engagée le plus tôt possible en vue de son adoption éventuelle lors de la cinquième Conférence ministérielle "Un environnement pour l'Europe"» (MP.EIA/WG.1/2000/2, par. 19 à 21).

6. À leur deuxième Réunion, les Signataires de la Convention d'Aarhus (juillet 2000) ont pris acte de la décision du Groupe de travail sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement, soulignant qu'il importe de prendre en compte les dispositions de la Convention d'Aarhus pour élaborer le protocole ainsi que la nécessité de mettre à la disposition du processus l'expertise de responsables et d'ONG s'occupant des questions de participation du public. La Réunion a été saisie d'un document d'information établi conjointement par le European ECO Forum et par le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale qui proposait notamment la création d'un groupe spécial pour faciliter la mise en œuvre des articles 7 et 8. Consciente de la nécessité d'éviter les doubles emplois, la Réunion a décidé de reporter l'examen de cette proposition. Toutefois, elle est convenue d'organiser un atelier sur cette question chargé de proposer des idées et de formuler des suggestions concernant la participation du public au titre des articles 7 et 8, ceci pour faciliter l'élaboration éventuelle d'un protocole à la Convention d'Espoo relatif à l'évaluation environnementale stratégique (CEP/WG.5/2000/2, par. 48 à 54).

7. Comme décidé par la Réunion des Signataires de la Convention d'Aarhus, un atelier international sur la participation du public et les aspects sanitaires de l'évaluation environnementale stratégique s'est tenu les 23 et 24 novembre 2000. L'atelier a été accueilli par le Centre régional pour l'environnement, qui en a aussi publié les actes. Y ont participé les centres de liaison de la Convention d'Aarhus et de la Convention d'Espoo (Actes de l'atelier international sur la participation du public et les aspects sanitaires de l'évaluation environnementale stratégique, Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale).

8. La décision d'entamer l'élaboration d'un protocole sur l'évaluation environnementale stratégique a été prise officiellement à la deuxième Réunion des Parties à la Convention d'Espoo (février 2001). La décision rappelait la Déclaration ministérielle d'Oslo, dans laquelle il était reconnu qu'«une analyse systématique de l'impact environnemental des politiques, plans et programmes proposés était rendue possible par l'application des principes EIE et recommandé que ces mêmes principes dans un contexte transfrontière soient aussi appliqués au niveau stratégique...». Dans leur décision II/9 (ECE/MP.EIA/4, annexe IX), les Parties à la Convention d'Espoo invitaient instamment la Réunion des Signataires de la Convention d'Aarhus à contribuer à l'élaboration du protocole et demandaient au secrétariat de faire en sorte que des invitations aux réunions de négociation soient adressées aux centres de liaison de la Convention d'Aarhus.

9. Le projet de protocole a été établi entre mai 2001 et janvier 2003 au cours de huit sessions d'un groupe de travail ad hoc et a été adopté lors d'une réunion extraordinaire des Parties à la Convention d'Espoo tenue dans le cadre de la cinquième Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» (Kiev, 21 mai 2003), au cours de laquelle il a été signé par 35 États et la Communauté européenne.

-----