



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

MP.EIA/AC.3/2003/3
22 septembre 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

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

Réunion préparatoire à la première réunion des
Signataires du Protocole relatif à l'évaluation
stratégique environnementale
(Première réunion, Genève, 27 et 28 novembre 2003)
(Point 6 de l'ordre du jour provisoire)

**NOTE D'INFORMATION PRÉSENTANT DES ÉLÉMENTS QUI POURRAIENT
FIGURER DANS UN PLAN DE TRAVAIL AU TITRE DU PROTOCOLE ESE**

Établie par le secrétariat

1. Les Parties à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention EIE) ont adopté le Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale (Protocole ESE) au cours de leur réunion extraordinaire, tenue à Kiev (Ukraine) le 21 mai 2003, et 35 États ainsi que la Communauté européenne (CE) ont signé ce protocole à Kiev. Les Parties ont également adopté une résolution sur le Protocole ESE, dans laquelle elles ont décidé qu'il fallait établir une réunion des Signataires.
2. La Réunion des Signataires doit en principe débattre de questions concrètes telles que l'élargissement du mandat du Comité d'application de la Convention afin d'y incorporer le Protocole, et la définition d'un mécanisme de financement au moyen de contributions volontaires. Elle devrait également adopter un plan de travail et un budget.
3. La présente note décrit un certain nombre d'activités possibles que l'on pourrait envisager notamment d'inscrire dans le plan de travail. Toutes les idées exposées ci-après ont déjà été communiquées aux délégations par courrier électronique. Celles-ci en ont donc peut-être pris connaissance, et certaines ont déjà exprimé des préférences pour l'inscription de tel ou tel élément dans le plan de travail, par exemple le renforcement des capacités.

I. MANUEL SUR LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS

4. Les activités décrites dans la présente note se rapportent à tout un éventail de questions. Bon nombre de résultats obtenus grâce à ces activités pourraient être repris dans un guide unique d'application du Protocole ESE, analogue au manuel intitulé *La Convention d'Aarhus: Guide d'application* (ECE/CEP/72), qui explicite et développe les dispositions du Protocole.

5. Cela dit, il importe de ne pas se focaliser uniquement sur des directives. Les professionnels s'accordent à penser qu'«il n'existe pas de méthodologie "parfaite" pour effectuer une évaluation environnementale stratégique d'un projet de politiques, de plans ou de programmes»; les autorités devraient plutôt «appliquer des cadres ou des techniques appropriés et [...] élaborer des approches convenant à leurs propres besoins et situation»¹. Les orientations actuelles ont bien souvent un caractère général ou sont en fait «adaptées» à une catégorie particulière de plans ou de programmes, celles relatives à des plans de développement ou d'occupation des sols étant particulièrement nombreuses². Les activités proposées devraient donc servir essentiellement à apporter des précisions, à réunir des exemples de bonnes pratiques et à organiser des ateliers et une formation plutôt qu'à élaborer des orientations méthodologiques détaillées et qui s'appliquent à toutes les situations (c'est-à-dire universelles).

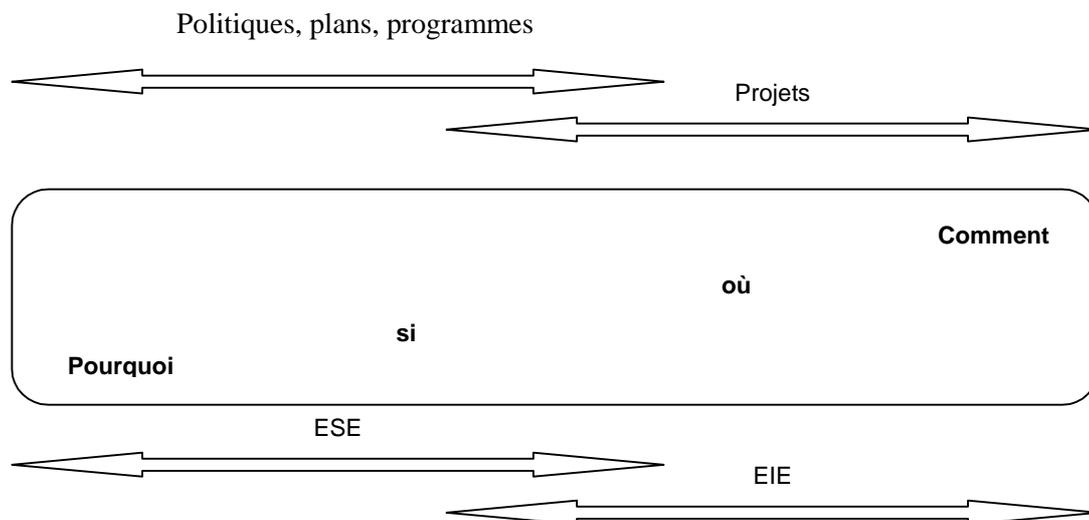
6. Le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale (CRE) a suggéré que l'on élabore un manuel pour le développement des capacités, qui s'appliquerait au Protocole de la CEE relatif à l'évaluation stratégique environnementale. Ce serait là, semble-t-il, une initiative intéressante qui favoriserait l'application de ce protocole, en particulier en Europe orientale, dans le Caucase et en Asie centrale. Cette idée a donc fait l'objet d'échanges de vues au cours de la rencontre consacrée aux moyens d'appliquer rapidement le Protocole ESE adopté à Kiev, qui a eu lieu le 22 mai 2003 en même temps que la Conférence ministérielle de Kiev «Un environnement pour l'Europe». Ce manuel pourrait également contenir des orientations et des précisions concernant les dispositions du Protocole.

7. Le secrétariat s'est assuré auprès de plusieurs organisations internationales: a) qu'il existait une demande pour des documents de cette nature; b) que d'autres instances n'en avaient pas encore élaborés; et c) qu'une telle initiative était de façon générale bien accueillie. Elle a en effet reçu le soutien du groupe des ONG constituant l'Eco-Forum européen et des bureaux régionaux du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Étant donné les similitudes entre le Protocole et la Directive du Conseil de l'Union européenne relative à l'ESE, la DG Environnement s'est également déclarée intéressée par ce projet.

II. COOPÉRATION SOUS-RÉGIONALE

8. La coopération sous-régionale est inscrite dans le plan de travail actuel au titre de la Convention. Il pourrait en aller de même dans le cas du Protocole dont les dispositions pourraient favoriser la réalisation d'ESE, en particulier dans les pays en transition, en Europe orientale, dans le Caucase et en Asie centrale. Des réunions seraient ainsi organisées à la demande sous forme d'ateliers, de séminaires ou de stages de formation. Les conclusions et recommandations auxquelles elles aboutiraient constitueraient le point de départ des futures directives relatives à la coopération sous-régionale, afin de mettre en place des mécanismes d'ESE ou d'améliorer les pratiques dans ce domaine, de façon à répondre aux besoins spécifiques des pays en transition, s'agissant en particulier d'un soutien méthodologique.

III. RELATION ENTRE LE PROTOCOLE ESE ET LA CONVENTION EIE



9. La figure qui précède montre qu'il existe une correspondance entre l'EIE et les projets, d'une part, l'ESE et les politiques, plans et programmes, de l'autre. Les projets à grande échelle présentent certaines caractéristiques propres aux plans et programmes, tout comme il est possible de confondre les plans et programmes de faible amplitude avec les projets³. La frontière entre la Convention EIE et le Protocole ESE est d'autant plus floue qu'une liste commune de projets figure dans l'annexe/appendice I des deux instruments. Étant donné ce chevauchement partiel, que l'on peut qualifier de «zone grise», il importe que les deux instruments juridiques (Convention et Protocole) indiquent clairement s'il faut procéder à une EIE ou à une ESE.

10. Deux autres volets du Protocole ESE, l'examen des effets socioéconomiques et les consultations transfrontières, sont abordés ci-après.

11. Le Protocole ne fait pas explicitement mention des effets socioéconomiques dans sa définition de l'expression «effets sur l'environnement, y compris sur la santé»: «tout effet sur l'environnement, y compris sur la santé de l'homme, la flore, la faune, la diversité biologique, les sols, le climat, l'air, l'eau, les paysages, les sites naturels, les biens matériels, le patrimoine culturel et l'interaction entre ces facteurs» (art. 2, par. 7). La Convention, en revanche, fait état des impacts socioéconomiques dans sa définition correspondante du terme «impact»: «tout effet d'une activité proposée sur l'environnement, notamment sur la santé et la sécurité, la flore, la faune, le sol, l'air, l'eau, le climat, le paysage et les monuments historiques ou autres constructions, ou l'interaction entre ces facteurs; il désigne également les effets sur le patrimoine culturel ou les conditions socioéconomiques qui résultent de modifications de ces facteurs» (art. 1, par. vii).

12. Il y a donc un risque d'ambiguïté, voire même de différend, quant à la question de savoir si les effets ou impacts socioéconomiques doivent être pris en compte dans les projets à grande échelle (qui ont les caractéristiques de plans et programmes) visés à l'appendice I de la Convention ou dans les plans et programmes (présentant des caractéristiques des projets) qui comporte des activités prévues à l'annexe I du Protocole. En outre, l'un des objectifs, voire des

avantages, de l'ESE tient au fait que les questions peuvent être réglées au niveau du plan ou du programme et non à celui du projet.

13. En conclusion, on pourrait entreprendre une étude afin de déterminer la relation qui existe dans la pratique entre le Protocole et la Convention et de dégager d'autres questions qu'il conviendrait peut-être de préciser en plus de celles dont il a été question plus haut. Les résultats de cette étude pourraient apporter des éclaircissements au sujet des modalités d'application du Protocole et de la Convention ainsi que de la relation qui existe entre ces deux textes et, si besoin est, contribuer à définir des orientations.

IV. EFFETS SUR LA SANTÉ

14. Dans son préambule, le Protocole ESE mentionne combien il importe de prendre la santé en considération dans les ESE: «*Conscientes* des avantages qui en découleront pour la santé et le bien-être des générations actuelles et futures si la nécessité de protéger et d'améliorer la santé des personnes est prise en compte en tant que partie intégrante de l'évaluation stratégique environnementale et prenant en considération les travaux dirigés par l'Organisation mondiale de la santé à cet égard». De plus, il fait référence à plusieurs reprises aux «effets sur l'environnement, y compris sur la santé». Il accorde donc une importance particulière à la santé des personnes et dispose qu'elle doit être prise en considération dans les ESE.

15. Les EIE comme les ESE ont souvent tenu compte de la santé des personnes. Toutefois, même lorsqu'elles comportent des volets concernant la santé, elles n'envisagent généralement que les effets négatifs des changements attendus dans les milieux [physiques] ambiants, en négligeant les effets des modifications sur d'autres déterminants de la santé, par exemple les conditions socioéconomiques, et la possibilité de retombées bénéfiques pour la santé⁴. De surcroît, la composante santé d'une EIE ou d'une ESE est généralement confiée à un spécialiste de l'environnement ou un sociologue, et non à un professionnel de la santé, ce qui réduit encore la place accordée à la santé.

16. Au cours de l'Atelier international sur la participation du public et les aspects sanitaires qui concernent l'évaluation stratégique environnementale, les participants ont estimé d'un commun accord que la santé devrait se voir accorder une place plus importante qu'à présent dans les ESE⁵. L'«exposition» (c'est-à-dire les effets induits sur la santé par les polluants, etc.) devrait tout au moins être prise en considération. Ces évaluations pourraient également tenir compte des éléments suivants:

- a) Les déterminants de la santé et leurs répercussions (en précisant nécessairement les déterminants et les principaux facteurs de risque à prendre en considération);
- b) Les conséquences positives et négatives pour la santé (en utilisant des indicateurs appropriés);
- c) Les conséquences pour des groupes particulièrement vulnérables.

17. La prise en compte des impacts socioéconomiques dans la Convention EIE, alors que le Protocole ESE n'en fait pas mention, est mise en relief par l'importance que le Protocole accorde à la santé, celle-ci étant tributaire de déterminants à la fois environnementaux et

socioéconomiques⁶. Il sera nécessaire d'accorder une certaine attention aux conditions socioéconomiques (mais non aux effets) pour étudier comme il convient les effets sur la santé de l'homme, y compris lorsqu'il s'agit de groupes vulnérables ainsi que des effets qui ne sont pas imputables à une exposition aux polluants.

18. Dans son projet de directives pour l'application de la Directive ESE du Conseil de l'Union européenne, le Royaume-Uni établit une distinction entre la santé des populations et des personnes, d'une part, l'intégration sociale et le développement économique, d'autre part⁷; le premier membre de la proposition entre dans le cadre de l'ESE mais le second dans celui de l'analyse plus vaste de la durabilité⁸. Cette distinction s'inscrit dans la logique de la prise en compte des effets sur la santé et de l'exclusion des effets socioéconomiques dans le Protocole.

19. Un certain nombre de pays, notamment le Canada, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ont mis au point des méthodes d'évaluation des répercussions sur la santé. Toutefois, il n'y a pas eu de concertation pour la mise au point de cette évaluation et de l'ESE, et il existe des différences de méthodologie et de terminologie. De surcroît, la santé (non pas simplement l'hygiène du milieu) et l'environnement relèvent généralement de différents ministères et autorités publiques. Il est difficile de voir comment incorporer l'évaluation des répercussions sur la santé dans l'ESE. Par contre, il ne fait aucun doute qu'il est possible de le faire dans le cas, par exemple, de la participation du public⁹, ce qui donnera lieu à des gains de productivité.

20. Le projet de directives du Royaume-Uni en vue de l'application de la Directive ESE du Conseil de l'Union européenne permet de comprendre plus facilement comment il est possible de tenir pleinement compte de la santé dans les ESE, en fournissant des exemples d'objectifs et d'indicateurs pour la santé des personnes qui doivent figurer dans les ESE¹⁰. De même, il mentionne à titre d'exemples des évaluations des répercussions sur la santé qui ont été réalisées et qui donnent un aperçu de la collaboration entre les autorités de santé et de planification; celle-ci pourrait également s'intégrer sans difficulté dans une méthodologie d'évaluation stratégique environnementale¹¹.

21. En conclusion, il est nécessaire d'indiquer comment et jusqu'à quel point il convient de tenir compte de la santé dans les ESE prévues par le Protocole, en précisant notamment les compétences auxquelles il est nécessaire de faire appel et les autorités à consulter, ainsi que la mesure dans laquelle les conditions socioéconomiques doivent être prises en compte lorsqu'elles ont une incidence sur la santé. On pourrait entreprendre une étude afin de déterminer comment incorporer pleinement la santé dans les ESE, conformément au Protocole. On pourrait réunir des exemples de pratiques optimales et les porter à la connaissance des membres de la CEE. On pourrait organiser des ateliers ou d'autres actions concertées afin de créer des partenariats entre les autorités sanitaires et celles responsables de l'environnement. Le mieux serait de le faire en collaboration avec l'Organisation mondiale de la santé.

V. CONSULTATIONS TRANSFRONTIÈRES

22. Le Protocole ESE est certes un instrument qui se rapporte avant tout aux ESE, mais il contient également des dispositions relatives aux questions transfrontières, à l'image de la Convention EIE à laquelle il se rattache. La relation entre ces deux instruments, s'agissant des consultations transfrontières, fait ci-après l'objet d'un bref exposé, suivi d'un examen des

modalités concrètes d'application de l'article 10 du Protocole relatif aux consultations transfrontières.

A. Relation avec la Convention sur l'EIE

23. La disposition essentielle, quoique succincte, concernant les consultations transfrontières, y compris la participation du public, figure dans le paragraphe 4 de l'article 10 du Protocole ESE. La Convention EIE comporte cependant des dispositions plus détaillées et plus concrètes (art. 3, par. 8, art. 4, par. 2 et art. 5). Il y a donc, comme dans le cas des effets socioéconomiques (voir plus haut par. 17), un risque d'ambiguïté sur le plan juridique, voire même de différend, portant cette fois sur les modalités des consultations transfrontières, y compris de la participation du public, pour ce qui est des projets à grande échelle ainsi que des plans et programmes de moindre envergure. Comme le recommande le paragraphe 13 ci-dessus, les résultats de l'étude sur la relation entre le Protocole et la Convention pourraient apporter des éclaircissements sur les modalités d'application du Protocole (et de la Convention) concernant les consultations transfrontières (et la relation qui existe en l'occurrence entre ces deux instruments) et, si besoin est, contribuer à l'élaboration des orientations.

B. Modalités concrètes d'application

24. L'article 10 du Protocole traite de questions sur lesquelles porte une grande partie des articles 2 à 6 de la Convention EIE. Il est donc vraisemblable que l'application de cet article va soulever des problèmes analogues à ceux qui se sont posés pour l'application de la Convention EIE et obliger peut-être à apporter des précisions importantes. La disposition de la Convention relative à la notification (art. 3) a en particulier nécessité un vaste travail basé sur les décisions de la Réunion des Parties à la Convention EIE (décision I/3 sur les points de contact et décision I/4 relative au modèle de notification, ECE/MP.EIA/2). De même, la décision II/3 de la Réunion des Parties à la Convention portait sur la participation du public dans un contexte transfrontière (voir par. 31 ci-après).

25. De surcroît, si une Partie d'origine ne considère pas que «la mise en œuvre d'un plan ou d'un programme est susceptible d'avoir des effets transfrontières notables sur l'environnement, y compris sur la santé», mais qu'une autre Partie considère qu'elle est «susceptible d'être touchée de manière notable», le Protocole ne prévoit pas d'échanges de vues hors du cadre de l'article 20 relatif au règlement des différends. Par contre, une telle disposition existe dans la Convention (art. 3, par. 7). Selon toute probabilité, il sera nécessaire d'approfondir la question.

26. Il est donc indispensable de préciser les prescriptions du Protocole concernant les consultations transfrontières, ainsi que les prescriptions et modalités à appliquer en matière de notification par les Parties touchées. Ces précisions pourraient être présentées dans un guide d'application (voir par. 40 ci-après). De plus, il est nécessaire de réunir des exemples d'application d'ESE à des plans et programmes ayant des effets transfrontières et de les porter à la connaissance des États membres de la CEE, peut-être par l'intermédiaire d'un centre de documentation sur le Protocole (voir par. 45 ci-après).

VI. POLITIQUES ET LÉGISLATION

27. Le Protocole prévoit la possibilité d'appliquer la méthode des ESE aux textes politiques et législatifs, mais cette disposition n'a pas un caractère contraignant: «Chaque Partie s'efforce de veiller à ce que les préoccupations d'environnement, y compris de santé, soient prises en considération et intégrées, selon qu'il convient, dans le processus d'élaboration de ses projets de textes politiques ou législatifs qui sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, y compris sur la santé» (art. 13, par. 1).

28. Il se peut fort bien que les Parties qui souhaitent soumettre des textes politiques ou législatifs à une ESE aient besoin de conseils, et il est probable que des conseils explicites et faciles à comprendre contribueraient pour beaucoup à favoriser l'application du Protocole lors de l'élaboration de ces textes. Les États membres de la CEE ont déjà acquis une expérience considérable dans ce domaine et il existe donc de très nombreux ouvrages d'information et documents de référence.

29. Par ailleurs, la Commission européenne a l'intention de soumettre toutes les grandes options envisagées (y compris les propositions réglementaires) à une évaluation de leurs impacts économique, social et environnemental potentiels, et elle est en train d'élaborer à cet effet des directives techniques (qui étaient attendues pour septembre 2002)¹². Une analyse d'impact sera requise pour «les propositions réglementaires telles que les directives et règlements, et, sous une forme appropriée, les autres propositions telles que les livres blancs, les programmes de dépenses et les orientations de négociation des accords internationaux qui ont un impact économique, social ou environnemental».

30. Un questionnaire très succinct pourrait être envoyé aux États membres de la CEE qui ont déjà édicté des lois ou directives sur l'ESE des textes politiques et législatifs. Ce questionnaire pourrait servir à recueillir des exemples de pratiques optimales pour soumettre les textes politiques et législatifs à une ESE ainsi que pour déterminer les documents de référence qu'il conviendrait de diffuser. Il pourrait être possible également de mieux faire connaître les directives techniques de la Communauté européenne relatives à l'ESE des grandes options envisagées. Il serait nécessaire d'organiser des stages de formation et des ateliers pour faire connaître les moyens d'appliquer la méthode des ESE aux textes politiques et législatifs.

VII. PARTICIPATION DU PUBLIC

31. La décision II/3 de la Réunion des Parties à la Convention EIE met en relief un certain nombre d'effets positifs de la participation du public aux EIE dans un contexte transfrontière:

«La participation du public aux EIE dans un contexte transfrontière aura les effets suivants:

- a) Amélioration des relations entre les peuples et les pays et prévention des conflits transfrontières au sujet de l'environnement;
- b) Renforcement de la société civile et de la démocratie dans les pays de la région de la CEE;

- c) Communication en temps opportun des informations nécessaires aux acteurs du processus décisionnel;
- d) Compréhension et respect des décisions définitives concernant les projets;
- e) Sensibilisation à la protection de l'environnement et aux problèmes qui se posent à long terme» (ECE/MP.EIA/4, appendice I, par. 8).

32. Ces effets sont tout aussi bénéfiques lorsqu'il s'agit d'ESE, et le Protocole en fait état dans son préambule («*Considérant* par conséquent qu'il est important de garantir la participation du public à l'évaluation stratégique environnementale»). De fait, la participation aux ESE répond à peu près aux mêmes objectifs généraux que ceux correspondant par la suite aux EIE des projets, c'est-à-dire le bien-fondé et l'efficacité économique¹³. Une ESE peut par exemple accroître l'efficacité économique en remédiant aux préoccupations du public au stade du plan ou du programme, s'agissant par exemple de la réalisation d'infrastructures, ce qui évite de devoir en tenir compte par la suite à diverses reprises, au stade du projet (EIE dans le cas de la construction d'une route ou d'une ligne de chemin de fer).

33. Cela étant, le groupe des ONG constituant l'Écoforum européen a exprimé une certaine perplexité devant l'utilisation dans le Protocole de l'expression «public concerné» (art. 5, 6, 8 et 10), qui n'est définie nulle part, dans le contexte de la participation du public¹⁴. De plus, l'article 7 de la Convention d'Aarhus traite explicitement de la participation du public à l'élaboration des plans et programmes.

34. Il est nécessaire de préciser le sens de l'expression «public concerné» ainsi que les liens qui existent entre le Protocole ESE et la Convention d'Aarhus pour ce qui concerne la participation du public. Ces précisions pourraient être présentées sous forme de guide d'application (voir plus loin, par. 40). Il peut être nécessaire également de mettre au point et de diffuser des orientations relatives à la participation du public, à l'instar de celles qui ont été ou continuent d'être élaborées pour la Convention EIE. Des stages de formation et des ateliers seraient très utiles pour faire connaître les pratiques optimales et en encourager l'adoption. Le mieux serait de le faire en étroite collaboration avec le secrétariat de la Convention d'Aarhus.

VIII. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

35. Dans leur résolution sur le Protocole relatif à l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques (voir par. 1 plus haut), les Signataires du Protocole «[soulignent] qu'il importe de renforcer les capacités afin de favoriser une mise en œuvre [...] efficace[s] des dispositions du Protocole». De fait, tous les États membres de la CEE ont de façon générale besoin de développer leurs capacités en matière d'ESE, en particulier ceux d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale. Ce renforcement des capacités devrait porter sur tous les éléments de l'ESE, mais le besoin s'en fait particulièrement sentir pour ce qui est de la participation du public. À dire vrai, ce besoin est également mentionné dans la décision II/3 de la Réunion des Parties à la Convention EIE, dans la perspective des EIE, mais il s'impose tout autant dans le cas des ESE (ECE/MP.EIA/4).

36. Une formation à l'évaluation des impacts sur la santé peut se révéler nécessaire étant donné qu'une telle évaluation est chose nouvelle dans bon nombre des États membres. Il est possible de faire appel à toute une série de matériels et de stages de formation aux ESE.

37. Par ailleurs, la nécessité de prévoir une formation spéciale a été mentionnée au cours de la deuxième réunion du Comité d'application, pendant laquelle trois membres du Comité (Arménie, ex-République yougoslave de Macédoine et République de Moldova) ont déclaré qu'une formation serait nécessaire pour répondre au questionnaire sur la mise en œuvre de la Convention sur l'EIE (MP.EIA/WG.1/2003/3). Une formation analogue pourrait bien s'avérer nécessaire dans le cas du Protocole ESE.

38. Un atelier pourrait être organisé afin d'évaluer les besoins en matière de renforcement des capacités, y compris les besoins de formation, en accordant la priorité à ceux de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale. Il faudrait alors déterminer les ressources appropriées pour assurer une formation aux ESE (institutions, méthodes, cours, matériels et financement). La formation qui serait par la suite dispensée devrait notamment porter sur les points mentionnés ailleurs dans la présente note. Dans certains cas (s'agissant par exemple de répondre au questionnaire) il faudrait prévoir une formation spéciale.

IX. APPLICATION DU PROTOCOLE

A. Aperçu général

39. La dernière partie du présent document porte sur un certain nombre de modalités concrètes destinées à faciliter l'application du Protocole ESE. Il s'agit notamment de la création d'un comité d'application, d'un centre de documentation et d'un guide d'application.

40. Comme il est indiqué plus haut, dans le paragraphe 4, on pourrait élaborer un guide d'application du Protocole ESE, qui apporterait des précisions. Il a été suggéré que ce guide aborde non seulement les questions mentionnées précédemment dans la présente note, mais aussi les questions techniques dont il sera question dans cette dernière partie. De plus, on pourrait rassembler et diffuser un ensemble d'exemples de bonnes pratiques, et créer un centre de documentation sur le Protocole qui pourrait dispenser les informations essentielles.

B. Comité d'application

41. À leur deuxième réunion, les Parties à la Convention EIE ont, aux termes de leur décision II/4, créé un comité d'application «chargé d'examiner si les Parties respectent les obligations qu'elles ont contractées au titre de la Convention en vue de les aider à remplir pleinement leurs engagements» (ECE/MP.EIA/4).

42. Étant donné l'expérience acquise dans l'application de la Convention EIE, il devrait être possible de déterminer les mesures concrètes à adopter, même à ce stade encore précoce, pour favoriser l'application la plus efficace du Protocole ESE (conformément à l'article 3). Par exemple, considérant les points de similitude prévisibles entre les questions liées à l'application d'une part de la Convention EIE d'autre part du Protocole ESE, ainsi que la nécessité de réduire les frais au minimum et de faire preuve de la plus grande efficacité possible,

il est proposé d'élargir les fonctions du Comité d'application de la Convention EIE afin qu'elles englobent le Protocole ESE.

43. Par ailleurs, un questionnaire sur l'application de la Convention a déjà été distribué au cours de 2003. Ce questionnaire pourrait être étoffé et porter également sur le Protocole.

C. Centre de documentation

44. À leur première réunion, les Parties à la Convention EIE ont adopté la décision I/5 aux termes de laquelle ils ont créé «sous les auspices de la Convention, pour une période d'essai de deux ans, entre la première et la deuxième réunion des Parties, la base de données sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière pour appuyer l'application de la Convention» (ECE/MP.EIA/2). À leur deuxième réunion, les Parties ont pris la décision (décision II/6) de poursuivre l'exploitation de la base de données jusqu'à leur troisième réunion (ECE/MP.EIA/4).

45. Une base de données analogue, qui constituerait un «centre de documentation», pour le Protocole ESE pourrait beaucoup aider les Parties à appliquer le Protocole, ainsi qu'à suivre et évaluer son application. Ce centre de documentation offrirait la possibilité d'un échange d'informations sur des questions ayant trait aux ESE et aiderait les Parties et les non-Parties à établir et maintenir un réseau.

46. Les Signataires du Protocole ESE pourraient fournir au centre de documentation des informations sur les ESE concernant notamment les cadres juridiques, les autorités à consulter, les consultants non statutaires (ONG et autres parties prenantes ou représentants de parties prenantes), les directives, les exemples de bonnes pratiques, les ESE et les travaux de recherche. Une étude pourrait définir les moyens d'assurer la meilleure communication possible des informations entre les Signataires, établir si un centre de documentation constitue un support approprié, déterminer le lieu où il pourrait être installé et spécifier les informations que ce centre pourrait conserver.

D. Questions techniques

47. Il conviendrait peut-être d'étudier les questions techniques ci-après dans le but de fournir des précisions dans un guide d'application, de relever des exemples de bonnes pratiques et de déterminer les informations à stocker dans un centre de documentation sur le Protocole.

Consultation

48. Le Protocole dispose que les Parties doivent désigner les autorités responsables de l'environnement et de la santé à consulter, qu'il s'agisse d'une Partie d'origine ou d'une Partie touchée (art. 5, 6, 9 et 10). La désignation précoce et systématique de ces autorités permettra une consultation plus rapide. À mesure que les opérations deviennent plus souples et plus transparentes, le nombre des consultations et des participants va augmenter, et il deviendra donc de plus en plus important de gérer avec efficacité le processus de consultation.

49. Les autorités responsables de l'environnement et de la santé pourraient être, pour la plupart, désignées dans chacune des Parties au Protocole, et cette information rendue accessible pour tous par l'intermédiaire du centre de documentation. Les autorités compétentes pourraient être classées selon le type de plans ou de programmes, et éventuellement subdivisées en fonction des secteurs mentionnés à l'annexe II du Protocole ou de leur principal domaine d'activité (santé, environnement, éducation, transport, par exemple).

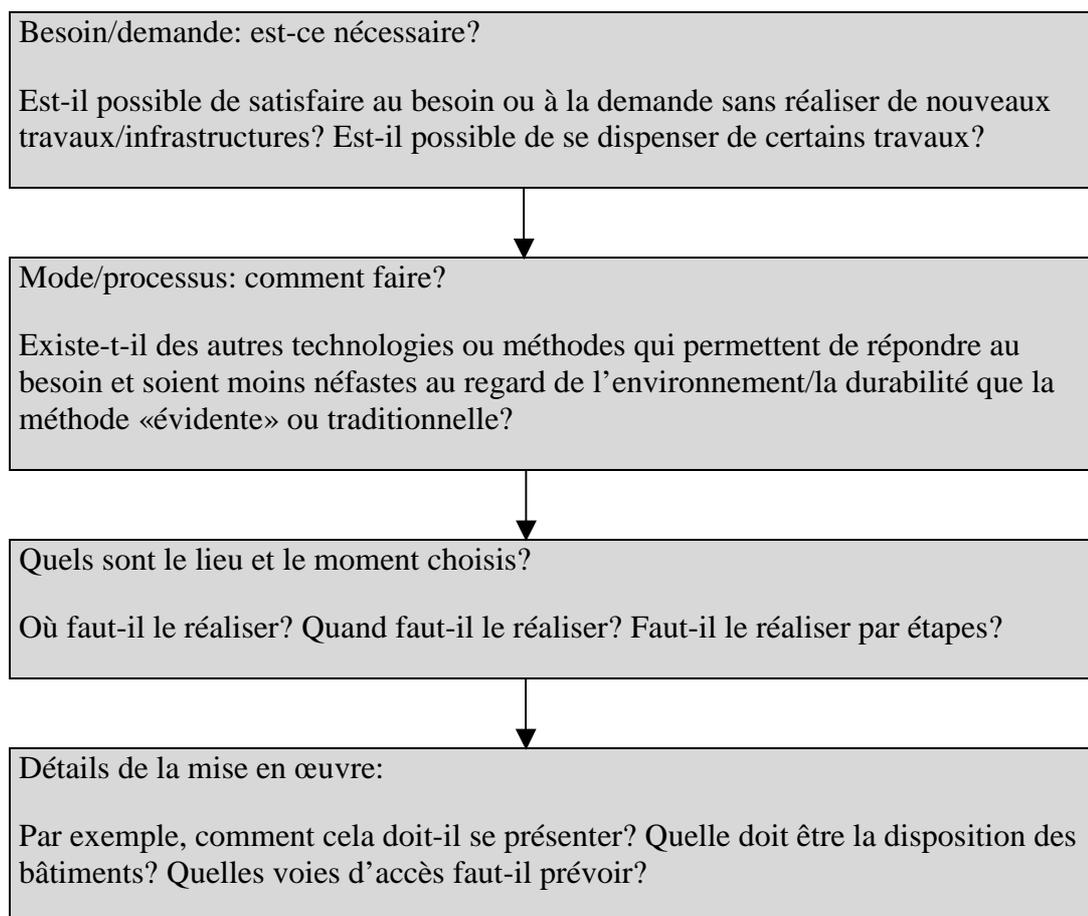
Solutions de remplacement

50. Le Protocole ESE dispose que les solutions de remplacement doivent être justifiées, exposées, étudiées et communiquées (art. 7 et annexe IV); il prévoit également l'obligation d'expliquer les raisons qui justifient l'adoption du plan ou du programme adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables (art. 11).

51. Le Protocole a pour objet de veiller à ce que «les considérations d'environnement, y compris de santé, soient entièrement prises en compte» (art. 1), et prévoit l'obligation de donner au public la possibilité de participer «lorsque toutes les options sont encore envisageables» (art. 8)¹⁵. Pour satisfaire à cette obligation, les ESE doivent commencer très tôt, lorsque les effets potentiels ont été déterminés, mais avant que le choix des solutions envisagées pour y remédier – qui constituent la base d'un plan ou d'un programme, voire d'une politique – ait été restreint.

52. L'analyse d'un certain nombre d'ESE a donné à penser que la prise en considération judicieuse des solutions de remplacement était un enjeu déterminant pour les ESE¹⁶. Elle a également donné à penser que ces solutions devaient être considérées à titre de référence, et non comme des options bien délimitées parmi lesquelles il fallait opérer un choix.

53. Toutefois, une étude différente semblait indiquer qu'une ESE est efficace lorsqu'elle envisage les effets des solutions de remplacement plutôt que les diverses options de ces solutions, c'est-à-dire lorsqu'elle porte sur les solutions envisagées pour atteindre les objectifs fixés, par exemple les divers modes de transport possibles, et non, par exemple, sur les divers emplacements ou itinéraires choisis dans le cas d'un programme routier, lorsque la solution d'une route a déjà été retenue¹⁷. D'ailleurs, il est possible d'établir une hiérarchie entre les options possibles pour appliquer les remèdes que doit apporter le plan ou le programme (voir la figure ci-dessous)¹⁸. Le choix des options peut être limité (ou bien élargi) tant au stade de la délimitation du champ d'application qu'à celui de l'analyse (voir ci-après).



54. En conclusion, il est absolument indispensable de procéder à un examen complet et sans a priori de toutes les solutions possibles, et il faut étudier les diverses options à différents niveaux de la prise de décisions, ainsi que pour différents types de plans ou de programmes. On pourrait réunir des exemples de solutions appropriées à envisager dans différents secteurs et les communiquer aux États membres de la CEE, peut-être par le biais d'un centre de documentation sur le Protocole ESE¹⁹. Le guide d'application pourrait préciser la nature des solutions de remplacement à considérer.

Vérification préliminaire

55. La vérification préliminaire peut être définie comme étant le processus permettant de décider si une politique, un plan, un programme ou un projet doit faire l'objet, sous une forme ou sous une autre, d'une évaluation de l'état de l'environnement (ESE ou EIE), c'est-à-dire si elle risque d'avoir des effets notables sur l'environnement²⁰. Comme on l'a fait observer au cours de la Conférence d'Aarhus, la vérification préliminaire et la délimitation du champ de l'évaluation sont primordiales pour déterminer les priorités²¹.

56. Le processus de vérification préliminaire exposé dans le Protocole ESE est complexe, et les critères spécifiés à cet effet à l'annexe III (conformément au paragraphe 1 de l'article 5) sont subjectifs. Une étude pourrait être entreprise pour indiquer clairement comment les Parties

pourraient procéder à une vérification préliminaire, étant entendu que certaines précisions doivent être fournies de préférence pays par pays. Par exemple, il conviendrait peut-être que chacun des pays utilise l'annexe II pour déterminer les projets qui doivent faire l'objet d'une EIE en vertu de leur législation nationale, éliminant ainsi l'une des étapes de la vérification préalable.

57. Par ailleurs, les critères spécifiés à l'annexe III du Protocole pourraient être développés, ce qui donnerait une indication plus précise de ce qui est notable et, dans la mesure du possible, permettrait d'établir des seuils quantitatifs à titre indicatif. Le Ministère danois de l'environnement et de l'énergie, par exemple, a élaboré une liste récapitulative plus étoffée pour sélectionner les propositions présentées par les pouvoirs publics²².

58. Une autre démarche, déjà utilisée dans les EIE, consiste à établir une liste de projets ou programmes censés présenter peu de risques notables pour l'environnement, y compris la santé.

Délimitation du champ de l'évaluation

59. La délimitation du champ de l'évaluation peut être définie comme étant le processus déterminant le champ d'application et le degré de précision de l'ESE, y compris les effets sur l'environnement et les options à prendre en considération, les méthodes d'évaluation à appliquer ainsi que la structure et le contenu du rapport environnemental qui sera ensuite établi²³. Le Protocole ESE ne fait état que «des dispositions aux fins de déterminer les informations pertinentes à consigner dans le rapport environnemental» (art. 6). Il est nécessaire de préciser les conclusions auxquelles devrait aboutir la délimitation du champ de l'évaluation et les moyens de la réaliser.

60. Par exemple, aucune disposition du Protocole n'impose explicitement l'établissement d'un rapport sur cette délimitation; or celui-ci serait, semble-t-il, un support approprié pour les consultations dont il est question aux paragraphes 2 et 3 de l'article 6. Ce rapport pourrait également désigner les objectifs, les indicateurs et peut-être les cibles sur lesquels doit porter l'évaluation, la panoplie initiale des plans ou programmes envisageables à inclure dans l'étude et un exposé des méthodes à employer²⁴. Dès lors qu'un rapport sur la délimitation du champ de l'évaluation contient tous ces éléments, les autorités compétentes (et peut-être le public) auraient la possibilité de participer à la définition des hypothèses de base en vue de la réalisation de l'évaluation.

61. Le paragraphe 3 de l'article 6 contient une disposition à caractère non contraignant concernant la participation du public. Celui-ci pourrait être appelé à participer à la faveur de la publication d'un rapport ou de l'organisation d'une réunion portant sur la délimitation du champ de l'évaluation. Les Parties pourraient choisir d'aller plus loin en organisant par exemple à l'intention du public des réunions ou des ateliers pour débattre du rapport sur la délimitation du champ de l'évaluation (suivant en cela l'exemple du Département de l'énergie des États-Unis d'Amérique)²⁵. D'autres techniques (réunions de prospective ou groupes de réflexion, par exemple), pourraient convenir pour certains types de plans et de programmes²⁶.

62. Il serait peut-être possible de traiter, tout au moins en partie, les points exposés plus haut a) en déterminant ce qu'un rapport facultatif sur la délimitation du champ de l'évaluation pourrait contenir (dans un guide d'application); b) en précisant les méthodes de consultation possibles (au moyen d'exemples de bonnes pratiques); et c) en répertoriant éventuellement

les ONG et autres parties prenantes compétentes qui participeraient à l'ESE de divers types de plans et de programmes (et dont un centre de documentation sur le Protocole tiendrait la liste).

Analyse des effets

63. De nombreuses méthodes d'analyse de l'environnement ont été proposées mais, pour l'ESE considérée dans son ensemble, il n'existe pas, de l'avis général, de méthodologie «parfaite»²⁷ (voir également plus haut, le paragraphe 5 sur les orientations méthodologiques ayant un caractère universel).

64. La méthode à appliquer au stade de l'analyse de l'environnement en vertu du Protocole ESE (art. 2 et 7 et annexe IV) pourrait comporter une évaluation des plans ou programmes possibles et une sélection des options privilégiées; la vérification préliminaire des éléments du plan ou du programme afin de déterminer ceux qui doivent faire l'objet d'une évaluation détaillée et une prévision des effets sur leurs objectifs et leurs cibles; la mise au point de mesures d'atténuation; enfin, la présentation des méthodes, des résultats, des hypothèses, des incertitudes et des points faibles.

65. Généralement, le moyen le plus facile de procéder à une vérification préliminaire des éléments consiste à utiliser des listes récapitulatives. Il existe de multiples méthodes de prévision des effets sur l'environnement, encore que l'ESE se distingue de l'EIE par la nécessité de mettre en évidence les effets indirects, secondaires et cumulés. Des techniques telles que les analyses du cycle de vie et les systèmes d'information géographique pourraient être indiquées. Lorsque les effets peuvent être quantifiés avec confiance et sans efforts excessifs, cette quantification s'impose. Il convient d'utiliser des méthodes qualitatives pour pallier les incertitudes et l'absence d'informations quantitatives²⁸. Généralement, plus le plan ou le programme se situe à un niveau élevé, moins il est probable que l'on puisse réaliser une analyse quantitative fiable. Dans tous les cas, l'effort déployé pour chaque prévision doit être à la mesure de l'incidence prévisible de l'effet potentiel.

66. Selon toute probabilité, les orientations concernant l'analyse des effets seront généralement fournies sous forme d'exemples de pratiques optimales pour différents types de plans et de programmes, et accompagnées de certaines précisions concernant les prescriptions du Protocole (dans le guide d'application).

67. De plus, il pourrait être possible d'établir une liste récapitulative pour vérifier l'exhaustivité du rapport d'ESE. La Commission européenne, par exemple, a établi une liste récapitulative des points devant figurer dans une déclaration d'impact sur l'environnement associée à une EIE²⁹; il pourrait être possible de s'en inspirer pour établir une liste récapitulative analogue en rapport avec le Protocole ESE.

Suivi

68. Comme, selon toute probabilité, les objectifs, indicateurs et cibles auront généralement été fixés pendant l'EIE, il devrait être à la fois possible et utile de suivre les effets d'un plan ou d'un programme (art. 12). Cela dit, l'expérience acquise en matière de suivi des effets des plans et des programmes demeure limitée, et il est donc probable que les Parties auront besoin d'une assistance pour appliquer l'article 12.

69. S'agissant des projets d'infrastructures de transport, la CE propose que le rapport d'ECE comprenne un plan d'action et de suivi pour la protection de l'environnement; ce plan comporterait un canevas pour son application et son suivi, que l'autorité stratégique compétente utiliserait pour surveiller la mise en œuvre du plan, en ce qui concerne à la fois ses objectifs et ses effets sur l'environnement; il fournirait des orientations pour l'établissement de plans relatifs à l'environnement, en indiquant les décisions prises aux échelons inférieurs qui nécessitent une ESE ou une EIE ou encore la façon de procéder à une vérification préliminaire et à une délimitation du champ d'évaluation, et définirait les mesures correctives appropriées afin d'atténuer les effets néfastes imprévus³⁰. Cette conception du suivi semblerait intéressante et des Parties souhaiteraient peut-être s'en inspirer.

70. En conclusion, il est nécessaire de donner des orientations, probablement sous forme d'exemples de bonnes pratiques, pour faciliter la conception et la mise en œuvre du suivi. Ces exemples, après avoir été rassemblés, pourraient être communiqués aux États membres de la CEE, peut-être par l'intermédiaire d'un centre de documentation sur le Protocole.

Notes

¹ Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Évaluation environnementale stratégique: la Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes – Lignes directrices sur la mise en œuvre de la directive du Cabinet* (1999).

² Voir par exemple, Levett-Thérivel, *Draft guidance on the Strategic Environmental Assessment Directive* (Office of the Deputy Prime Minister, Royaume-Uni, octobre 2002).

³ Conseil national suédois du logement, de la construction et de la planification et Agence suédoise pour la protection de l'environnement, *Planning with environmental objectives! A guide* (2000).

⁴ C. Dora et F. Racioppi, «Health Impact Assessment as part of Strategic Environmental Assessment: moving the European policy framework towards a greater integration of health consideration in the development of policies, plans and programs», *Proceedings of Symposium at ISEE-ISEA Conference 2002 on Health Impact Assessment (HIA – a maturing tool for decision-making, 14 août 2002, Vancouver, Canada* (2002).

⁵ J. Dusik, «Introduction», *Proceedings of International Workshop on Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment, 23 et 24 novembre 2000, Szentendre, Hongrie*, (Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale, novembre 2001).

⁶ L'importance des déterminants socioéconomiques de la santé est signalée par exemple, par C. Dora et F. Racioppi, op. cit.

⁷ Levett-Thérivel, op. cit.

⁸ L'analyse de la durabilité est une forme d'évaluation des ressources socioéconomiques, environnementales et naturelles, liée principalement aux plans de développement, qui est pratiquée au Royaume-Uni depuis la fin des années 90.

⁹ Voir, par exemple, J. Dusik, *op. cit.*

¹⁰ Levett-Thérivel, *op. cit.*

¹¹ Voir, par exemple, Cambridgeshire Health Authority, par Land Use Consultants en association avec Anne Gordon Associates, *Cambridgeshire and Peterborough Structure Plan Review: Health Impact Review* (mars 2002).

¹² Commission européenne, *Communication de la Commission sur l'analyse d'impact*, COM(2002) 276 final (Bruxelles, 5 juin 2002).

¹³ J. Petts, «Public Participation and Environmental Impact Assessment», dans *Handbook of Environmental Impact Assessment*, J. Petts, ed. (Blackwells, Oxford, Royaume-Uni, 1999).

¹⁴ Voir, par exemple, ECO-Forum, *Bratislava Declaration on the Pan-European Agenda for the Forthcoming Kiev Environmental Ministers Conference* (2000). La déclaration a été adoptée par la Réunion plénière du Forum européen (Coalition paneuropéenne d'organisations de protection de l'environnement), 8 décembre 2002, Bratislava (Slovaquie).

¹⁵ De même, la Convention d'Aarhus dispose au paragraphe 4 de l'article 6 (sur la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières) que: «Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence»; conformément à l'article 7, ce paragraphe s'applique également aux plans et programmes.

¹⁶ M. Hilden *et al.*, *The application of EIA principles and procedures in strategic decision making in Finland, Iceland, Norway and Sweden*, Nordisk Nyhedsbrev. Indholdsfortegnelse, novembre 1998 (1998).

¹⁷ Imperial College Consultants Ltd *et al.*, *SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making*, European Commission Contract (mai 2001).

¹⁸ Levett-Thérivel, *op. cit.*

¹⁹ Voir, à titre d'exemple des possibilités de transport local, Département de l'environnement, des transports et des régions du Royaume-Uni, *Planning Policy Guidance Note 12: Development Plans* (The Stationery Office, décembre 1999).

²⁰ Imperial College Consultants Ltd *et al.*, *op. cit.*

²¹ Croatie et Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale (CRE), *Sofia Initiative: Environmental Impact Assessment – Policy Recommendations on the use of Strategic Environmental Assessment in Central and Eastern Europe and in Newly Independent States*, note d'information pour la quatrième Conférence ministérielle: Un environnement pour l'Europe, Aarhus (Danemark), 23-25 juin 1998 (CEE, 1998).

²² Danemark, Ministère de l'environnement et de l'énergie, *Guidance on procedures for environmental assessments of bills and other Government proposals* (1997). La circulaire n° 159 du Premier Ministre en date du 16 septembre 1998 a révisé par la suite les dispositions juridiques qui sous-tendent cette directive.

²³ Levett-Thérivel, op. cit.

²⁴ Il existe de nombreuses sources d'indicateurs, par exemple, a) Agence européenne pour l'environnement, *L'environnement de l'Europe: l'évaluation de Dobris* (Agence européenne pour l'environnement, Copenhague, 1995); b) Commission du développement durable de l'ONU, *Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies* (2001); et c) Organisation de coopération et de développement économiques, *Vers un développement durable: Indicateurs d'environnement, 2001* (OCDE, Paris 2002).

²⁵ J. W. Webb et L. L. Sigal, «SEA of an Environmental Restoration and Waste Management Programme, US», dans *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, R. Thérivel et M. R. Partidário, eds. (Earthscan, Londres, 1996).

²⁶ Voir, par exemple, R. Thérivel et A. L. Brown, «Methods of Strategic Environmental Assessment», dans *Handbook of Environmental Impact Assessment*, J. Petts, eds. (Blackwells, Oxford, Royaume-Uni, 1999).

²⁷ Agence canadienne d'évaluation environnementale, op. cit.

²⁸ R. Thérivel et A. L. Brown, op. cit.

²⁹ Commission européenne, *Guidance on EIA: EIS Review* (Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, juin 2001).

³⁰ Commission européenne, élaboré par la DHV pour la Direction générale Énergie et Transports, *Manual on Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Plans* (1999).
