

## COLOCVIU FRANCOFON

### LES ETUDES D'IMPACT TRANSFRONTIERES

Michel PRIEUR

Professeur Agrégé de droit de l'environnement à l'Université de Limoges

Directeur scientifique du CRIDEAU(CNRS-INRA), Président du Centre International de Droit Comparé de l'Environnement

L'étude d'impact sur l'environnement est un instrument procédural de prévention des atteintes à l'environnement qui s'est généralisé dans tous les droits nationaux après avoir été introduit dans les années 1970 en Amérique du Nord. Il s'agit d'un document scientifique qui analyse les effets supposés d'une activité sur l'environnement et permet ainsi, aux autorités publiques qui décident et au public qui est consulté, d'autoriser ou non cette activité en connaissance de cause.

L'étude d'impact met en œuvre concrètement deux principes importants du droit de l'environnement. D'abord le principe de prévention puisque l'étude d'impact est obligatoirement préalable à la décision et a pour but d'éviter des actions qui seraient gravement dommageables pour l'environnement ou même irréversibles. C'est ainsi que le principe 17 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement consacre l'étude d'impact comme instrument national de prévention. Ensuite le principe d'intégration puisqu'il s'agit d'intégrer l'environnement dans les stratégies d'action des décideurs publics et privés. A ce titre l'étude d'impact permet de parvenir à un développement durable conformément au principe 4 de la Déclaration de Rio dans la mesure où cette procédure va s'appliquer à des activités, ouvrages, plans ou programmes qui concernent des secteurs autres que l'environnement. Cette intégration dépendra donc du champ d'application précis des études d'impact dans les secteurs industriels, agricoles, énergétique, des transports ou du tourisme.

## LES ETUDES D'IMPACT TRANSFRONTIERES

---

L'internationalisation des études d'impact s'est développée de différentes manières: par des recommandations ou des principes directeurs émanant d'organisations internationales et visant les études d'impact nationales<sup>1</sup>; par l'insertion de la procédure d'étude d'impact dans des conventions internationales, spécialement en ce qui concerne le milieu marin avec l'article 206 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 et toutes les conventions sur les mers régionales<sup>2</sup>. Une mention spéciale doit être faite de la convention sur la protection de l'environnement des pays nordiques qui est la première, en 1974, à obliger à informer et à mener des négociations au sujet de l'impact d'un projet sur l'environnement entre la Finlande, la Norvège, la Suède et le Danemark<sup>3</sup>. Depuis lors, presque toutes les conventions sur l'environnement introduisent, sinon une procédure spéciale, du moins une référence à l'outil étude d'impact<sup>4</sup>. Enfin les organisations internationales et les institutions financières internationales ont depuis 1989 introduit des études d'impact internes pour leurs activités et projets<sup>5</sup>. La Commission du droit international des Nations Unies n'a pas manqué, dans son projet de texte sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, d'imposer une étude d'impact sur l'environnement: „Toute décision relative à l'autorisation d'une activité entrant dans le champ d'application du présent projet d'articles, repose, en particulier sur une évaluation du dommage transfrontière possible du fait de cette activité, dont une évaluation de l'impact sur l'environnement“ (art7)<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Par exemple: OCDE, recommandations du 14 novembre 1974 (C-74-216), du 8 mai 1979 (C-79-116), du 20 juin 1985 (C-85-104); Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, recommandations 911 de 1981 et 949 de 1982; OMS, recommandation 35-17 de 1982 et 39-22 de 1986; PNUE, principes directeurs de 1981; charte européenne du littoral du 8 octobre 1981: „la coopération devrait être rendue obligatoire pour certaines études d'impact concernant les implantations importantes dans les régions frontalières“; cette charte a été approuvée par une résolution du Parlement européen du 18 juin 1982.

<sup>2</sup> Voir par exemple l'article 17 du Protocole sur les aires protégées en Méditerranée de 1995 en vigueur depuis le 12 décembre 1999: „Au cours des procédures qui précèdent la prise de décisions sur des projets industriels ou autres projets et activités pouvant avoir un impact affectant sérieusement les aires et les espèces protégées et leurs habitats, les parties évaluent et tiennent compte de l'impact possible, direct ou indirect, immédiat ou à long terme, y compris de l'impact cumulatif des projets et des activités considérés“.

<sup>3</sup> convention nordique sur la protection de l'environnement du 19 février 1974, art.5 et 6

<sup>4</sup> convention d'Helsinki de 1992 sur la protection du milieu marin de la mer Baltique (art.7); conventions de Rio sur la diversité biologique (art.14) et sur les changements climatiques (art. 4-1-f); protocole de Madrid sur l'environnement dans l'Antarctique de 1991; convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation de 1997 (art. 12).

<sup>5</sup> voir M. Prieur, évaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable: étude juridique, FAO, étude législative n° 53, Rome, 1994, p. 92

<sup>6</sup> projet d'articles, Commission du droit international, 53<sup>e</sup> session, A/CN.4/L.601, 3 mai 2001

L'étude d'impact utilisée comme instrument de droit international apparaît comme le moyen juridique et scientifique de s'assurer, préventivement, du respect d'un principe fondamental du droit international de l'environnement: le respect de l'environnement à l'extérieur des limites de la juridiction nationale. Ce principe a été formulé dans la Déclaration de Stockholm de 1972 au principe 21: les Etats „ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement d'autres Etats...“. Ce principe 21 est toujours présenté comme relatif à la responsabilité internationale des Etats. Il est, en réalité, également relatif à la mise en œuvre du principe de prévention et peut être considéré comme le fondement des études d'impact transfrontalières. L'utilisation non dommageable du territoire a été consacrée par la Cour internationale de justice dans l'affaire du détroit de Corfou du 9 avril 1949: „Aucun Etat ne peut utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats“, et considéré par la même Cour internationale comme faisant partie du corps de règles de droit international (affaire Gabcikovo-Nagymaros du 25 septembre 1997). Dans ce dernier arrêt la CIJ a dû apprécier la portée d'une étude d'impact transfrontière, ce qui l'a conduite à estimer „qu'il faut continuellement évaluer les risques écologiques“ et qu'à cette fin „ce sont les normes actuelles qui doivent être prises en considération“<sup>7</sup>.

La multiplicités d'études d'impact prévues dans des conventions internationales est rarement accompagnée de véritables procédures internationales organisées et ouvertes au public. Le plus souvent la mise en œuvre de ces textes implique l'intervention du droit national et un minimum de coopération bilatérale. La seule procédure internationale organisant une étude d'impact internationale est celle qui résulte du protocole de Madrid sur l'Antarctique de 1991 accompagnée de lignes directrices particulièrement développées<sup>8</sup>.

Le droit international de l'environnement conditionne ici le droit administratif national.

Les seules études d'impact transfrontières faisant l'objet d'une véritable procédure organisée, sont en réalité les études d'impact nationales portant sur des activités ayant ou susceptibles d'avoir un effet sur un Etat voisin, soit parce qu'il s'agit d'une installation située sur la frontière ou dans la zone

---

<sup>7</sup> C. Nouzha, Réflexions sur la contribution de la Cour internationale de Justice à la protection des ressources naturelles, *Revue Juridique de l'environnement*, n° 3- 2000, p.406 et s.

<sup>8</sup> Protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, 4 octobre 1991 (art. 8) et annexe 1: évaluation d'impact sur l'environnement.

frontalière, soit parce que bien que n'étant pas limitrophe à une frontière, les effets indirects et à longue distance peuvent affecter l'environnement d'un ou de plusieurs autres pays.

Compte tenu de l'origine internationale du droit de l'environnement qui s'est préoccupé assez tôt des pollutions transfrontières on aurait pu s'attendre à des règles plus précises en la matière<sup>9</sup>. Il n'en a rien été parce que cela touchait directement aux procédures nationales administratives et de plus cela mettait en cause le principe traditionnel de la territorialité des lois de droit public.<sup>10</sup> Aussi le droit des études d'impact transfrontières ne va-t-il s'organiser véritablement en Europe que grâce à la conjonction de deux instruments juridiques différents mais complémentaires: le droit communautaire et le droit conventionnel de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies. On constatera d'abord une extension et une organisation des procédures d'étude d'impact transfrontières sous la pression de ces deux sources de droit international régional, puis une certaine résistance ou apathie nationale pour une mise en œuvre étatique qui s'avère en réalité très complexe.

### **I. L'organisation des procédures d'études d'impact transfrontières au niveau européen**

Dès 1978, dans ses principes de conduite dans le domaine de l'environnement pour l'orientation des Etats en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats, le Conseil d'administration du PNUE invitait les Etats à „entreprendre des études et évaluations scientifiques conjointes“ (principe 8) et à tenir compte „des effets nuisibles que peut avoir sur l'environnement l'utilisation des ressources naturelles partagées, sans faire de distinction selon que ces effets se produisent dans les limites de leur juridiction ou en dehors de ces limites“ (principe 13)<sup>11</sup>. Le principe est donc posé d'étudier les effets sur l'environnement indépendamment du statut juridique des territoires affectés et donc contrairement au principe de la territorialité des règles de droit public. Sans spécialement viser les zones frontalières, la Charte de la

---

<sup>9</sup> A. Kiss et J.P. Beurier, le droit international de l'environnement, Pedone, 2<sup>e</sup> ed. 2000, p.99

<sup>10</sup> voir J.M. Bischoff, la territorialité des lois de droit public dans ses implications sur les principes de non discrimination et d'égalité d'accès en matière de pollution transfrontière, in Aspects juridiques de la pollution transfrontière, OCDE, 1977.1285 et M. Prieur, la reconnaissance des autorisations étrangères, in M. Bothe, Prieur et Ress, les problèmes juridiques posés par les pollutions transfrontières, Schmid Verlag, Berlin 1984, p.213

<sup>11</sup> décision 6/14 du conseil d'administration du PNUE du 19 mai 1978 et Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 34/186 de 1979.

Nature adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 28 octobre 1982 insistait sur les activités pouvant avoir un impact sur la nature en invitant à ce qu'elles soient précédées d'une évaluation de leurs conséquences concernant l'impact sur la nature (art. 11-c).

Le PNUE avait envisagé en 1987 une convention mondiale sur les études d'impact. Il a du y renoncer. Néanmoins dans ses principes directeurs de 1987 le PNUE encourage les Etats à l'élaboration de procédures internationales d'échanges, de notification et d'information quand les activités envisagées risquent d'avoir des effets transfrontaliers sur l'environnement d'autres Etats (principe 11). De même, en application du principe général de droit international selon lequel les Etats ne doivent pas causer de dommages à l'environnement d'autres Etats, le groupe d'experts juridiques de la commission Brundtland préconise à l'article 16-2 des principes proposés: „les Etats feront ou demanderont des évaluations environnementales préalables des activités proposées qui pourraient avoir un effet appréciable sur l'environnement ou sur l'utilisation d'une ressource naturelle“<sup>12</sup>.

Les Etats européens n'ont pas spontanément pris des dispositions dans leur droit national sur les études d'impact pour prendre en compte les effets d'un projet à l'étranger. Il a fallu la pression du droit communautaire et de la convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

#### **A. le droit communautaire**

On aurait pu s'attendre à ce que le droit communautaire donne une importance spéciale aux effets à l'étranger d'une activité polluante dans le cadre d'un système juridique d'intégration. Un règlement aurait pu régler de façon détaillée la procédure applicable uniformément à l'ensemble des Etats membres. Le caractère transfrontalier des pollutions justifiait à lui seul des mesures d'harmonisation poussées. Il n'en a rien été, le recours à la directive au lieu du règlement n'expliquant pas tout. On est étonné du caractère très superficiel et très général des dispositions retenues par l'article 7 de la directive n° 85/337 /CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Ce texte, applicable depuis le 3 juillet 1988, se contente de prévoir la transmission d'informations à l'Etat membre affecté et le déclenchement d'une procédure de consultation entre les deux Etats concernés. Les diverses versions de la directive antérieure à son adoption montrent bien les changements imposés par les Etats dans un sens peu favorable au développement d'études

---

<sup>12</sup> Legal principles for Environmental protection and sustainable development, Dordrecht, Martinus Nijhoff ed., Pays Bas, 1986

d'impact transfrontières<sup>13</sup>. Il n'est plus dit, en effet, que l'auteur du projet doit rechercher systématiquement les effets de l'ouvrage à l'étranger. L'annexe III de la directive sur les informations visées à l'article 5 paragraphe 1 ne mentionne pas les effets en dehors du territoire national sinon à travers la notion d'effets indirects. On peut néanmoins penser que l'article 7 conduit, implicitement mais nécessairement, à exiger que l'étude d'impact envisage expressément les effets à l'étranger. Les consultations bilatérales doivent se dérouler sur une base „de réciprocité et d'équivalence“, ce qui suppose le respect du principe de non discrimination préconisé par l'OCDE<sup>14</sup>; mais en ce qui concerne le public de l'Etat affecté rien n'est prévu dans le texte de 1985. On est bien face à une coopération et à une consultation inter-étatique classique qui ne fait qu'exprimer le droit coutumier international en la matière sans imposer de mesures nouvelles adaptées en enjeux en cause. Les effets de la mise en œuvre de l'article 7 ne sont cependant pas négligeables et l'innovation se situe peut être au niveau des articles 8 et 9 de la directive de 1985. En effet après que l'information et la consultation de l'Etat voisin ont été réalisés, deux conséquences doivent en être tirées: l'autorisation donnée doit prendre en considération les informations recueillies dans l'Etat voisin(art.8) et l'Etat membre informé au titre de l'article 7 doit obtenir communication de la décision finale (art. 9). Est ainsi indirectement consacrée l'obligation pour les autorités nationales de prendre en compte les effets extra-territoriaux de leurs décisions. Une administration nationale pourrait refuser l'autorisation d'une activité en invoquant les effets préjudiciables à l'environnement de l'Etat voisin.

Le droit communautaire va sensiblement évoluer du fait de l'adhésion de la Communauté à la convention d'Espoo le 25 février 1991. En effet la directive de 1985 va être modifiée par la directive n° 97/11/CE du 3 mars 1997 applicable dans les Etats membres depuis le 14 mars 1999<sup>15</sup>. Le considérant 12 justifie clairement cette transformation: „considérant qu'il convient de renforcer les dispositions concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans un contexte transfrontière afin de tenir compte des évolutions au niveau international“. C'est l'aveu de l'impuissance du droit communautaire à régler les questions transfrontières, la suppression des barrières douanières et la libre circulation des personnes n'ayant pu effacer la

---

<sup>13</sup> J.F. Chambault, les études d'impact et la communauté européenne, *Revue Juridique de l'environnement*, 1985-4, p. 429.

<sup>14</sup> OCDE, recommandation du 17 mai 1977, C (77) 28 relative à la mise en œuvre d'un régime d'égalité d'accès et de non discrimination en matière de pollution transfrontière.

<sup>15</sup> J. Sambon, les modifications apportées à la procédure communautaire d'évaluation des incidences, *Aménagement-Environnement*, Kluwer, Belgique, 1997/3, p. 173; W.R. Sheate, the environmental impact assessment amendment, a small step forward? *European environmental law review*, 1997, p. 235.

barrière juridique de la territorialité du droit applicable. Le nouvel article 7 s'inspire directement de la convention d'Espoo. On notera que le texte de 1997 confirme bien expressément qu'une étude d'impact transfrontière doit étudier les impacts à l'étranger puisque l'information initiale doit comporter toute information disponible „quant aux incidences transfrontalières éventuelles“ (art.7-1-a) et que la consultation entre les Etats doit porter sur „les incidences transfrontières potentielles“ (art.7-4). C'est ainsi mieux en le disant. Les innovations les plus remarquables concernent l'attention portée aux délais pour que la consultation transfrontière soit utile et l'accroissement du rôle du public. La procédure est en trois phases: information initiale donnée spontanément par l'Etat d'origine ou réclamée par l'Etat affecté, ceci „le plus rapidement possible et au plus tard au moment où il informe son propre public“; déclaration expresse de l'Etat affecté de son intention de participer à la procédure dans un délai raisonnable fixé par l'Etat d'origine; consultation des Etats concernés qui fixent ensemble un délai pour la durée de cette consultation qui a pour objet d'étudier les incidences transfrontières potentielles et les mesures envisagées pour les réduire.

Le public et les autorités locales concernées doivent pouvoir participer à ces procédures. Pour cela ils doivent pouvoir disposer, dans un délai raisonnable, des informations échangées entre les Etats et pouvoir communiquer leur avis à l'autorité compétente de l'Etat sur le territoire duquel il est envisagé de réaliser le projet, avant que le projet ne soit autorisé.

Le circuit de transmission des documents et le détail des étapes à suivre dépend bien entendu des procédures nationales d'étude d'impact car la directive, dans ses dispositions générales, ne prévoit ni délais, ni modalités de consultation puisque l'article 6-3 de la directive laisse aux Etats membres toute latitude en la matière. Faute d'harmonisation précise de ces éléments, leur application transfrontière risque de se heurter à deux régimes différents qui conduiront à une inégalité et à une discrimination entre les publics des deux côtés de la frontière. De ce fait l'article 7-5 de la directive invite (sans obliger) les Etats à déterminer ensemble les modalités de son application. Cela suppose un accord bilatéral entre les Etats concernés sous forme de traité ou plus simplement d'échange de lettres. A notre connaissance aucun accord de ce type n'a été passé pour mettre en application l'article 7, ce qui explique très largement l'absence véritable d'effectivité de cet article.

Une difficulté peut résulter des différences existant entre Etats voisins quant au champ d'application de la directive. Si certains travaux ou ouvrages sont obligatoirement soumis à étude d'impact dans tous les Etats membres, d'autres sont laissés à la discrétion de chaque Etat. On sait que le choix des seuils et critères de l'article 4-2 de la directive conduit à des différences sensibles

entre les Etats membres. Que va-t-il se passer si un Etat affecté réclame des informations sur un projet qui n'est pas soumis à étude d'impact dans l'Etat d'origine? La directive ne donne qu'une réponse partielle à l'article 2-3 qui est relatif aux cas exceptionnels d'exemption pour un projet spécifique. Cette dispense d'étude d'impact est admise sous des conditions de fond et de forme précisées dans l'article „sans préjudice de l'article 7“. Ceci signifie que même si un Etat dispense discrétionnairement d'étude d'impact un projet, cela ne lui permettra pas d'échapper aux exigences de l'article 7 à la demande de l'Etat voisin. On ne voit pas très bien les informations que l'Etat d'origine devra produire puisqu'il ne pourra pas fournir celles exigées à l'article 5 puisqu'il n'y a pas d'étude réalisée. Il serait paradoxal que l'Etat affecté et son public bénéficient de plus d'informations que le public de l'Etat d'origine!

La Cour de justice des Communautés européennes ne semble pas avoir eu beaucoup l'occasion de se pencher sur l'article 7. Jusqu'à présent la Commission ne s'est préoccupée que de la transposition formelle de l'article 7 mais n'a qu'exceptionnellement engagé des actions en manquement pour inapplication ou application irrégulière de l'article 7. Compte tenu des déficiences nationales en la matière, on peut aisément prédire qu'il y a là un champ contentieux futur plein de promesses. Au niveau de la transposition, la Cour a contribué à clarifier la territorialité de l'application de l'article 7. Certains ont pu croire que cet article ne visait que les zones frontières contiguës, limitant ainsi la portée géographique d'une étude d'impact transfrontière. Il n'en est rien. Lorsque l'article 7 vise un projet susceptible „d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre Etat membre“ il s'applique à la totalité des Etats concernés et ne se limite pas à la zone frontière. Ceci implique que les impacts pris en considération sont à la fois directs et indirects, comme le précise l'annexe IV de la directive, mais aussi proches ou lointains, ce qui n'est pas expressément mentionné. Il en résulte que les pollutions à longue distance concernant l'eau ou l'air sont des pollutions transfrontières au sens de l'article 7. Dans l'affaire en cause, la Belgique prétendait que la région de Bruxelles capitale n'avait pas à transposer l'article 7 car sa situation géographique et son caractère urbain excluaient l'établissement d'installations industrielles susceptibles de produire des effets sur l'environnement dans d'autres Etats membres. Selon la Cour, l'argument que seuls les projets localisés dans les régions frontalières peuvent affecter l'environnement d'un autre Etat membre est erroné „parce qu'il ignore la possibilité d'une pollution à travers l'air ou l'eau“<sup>16</sup>. Pour l'avocat

---

<sup>16</sup> CJCE, 2 mai 1996, Commission c/Royaume de Belgique, C-133/94, Revue européenne de droit de l'environnement, 1997-1, p.94

général M.P. Léger l'argument de l'Etat en cause correspond „à une vision dépassée des nuisances causées à l'environnement“. Si Bruxelles ne peut échapper à un environnement devenu sans frontières, il en est de même des îles. Ainsi l'Irlande a-t-elle été condamnée non pour refus de transposition de l'article 7 mais pour transposition incomplète du texte de 1985. La Cour exige que l'Etat membre organise précisément une procédure interne pour rendre effective la transmission des informations à l'Etat voisin ou affecté. Le texte irlandais de transposition imposait aux autorités locales de notifier au ministre de l'environnement tout projet susceptible d'affecter un autre Etat membre. C'était un bon début, mais insuffisant pour la Cour. Il faut, selon elle, qu'une disposition impose au ministre de transmettre l'information à l'autre Etat membre et que le ministre puisse exiger des autorités locales la production d'informations lorsqu'un Etat membre demande à être consulté.<sup>17</sup> Cette exigence minutieuse concernant les circuits internes et externes de transmission des informations fournies ou demandées laisse présager des contentieux encore plus fournis avec le texte plus détaillé de l'article 7 de 1997.

Une extension notable du droit communautaire de l'environnement résulte de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation d'incidence de certains plans et programmes sur l'environnement, applicable dans les Etats membres le 21 juillet 2004<sup>18</sup>. Le septième considérant de cette directive s'appuie sur la convention d'Espoo de 1991 qui encourage les Parties à la convention à appliquer les principes qu'elle contient, également aux plans et programmes. De longs développements qui relèvent plus d'un exposé des motifs que de considérants expliquent qu'un protocole à la convention d'Espoo est en cours d'adoption et que la directive du 27 juin 2001 ne fait qu'anticiper l'adoption de ce protocole. L'article 7 de la directive, intitulé „consultations transfrontière“, reprend les principes de la directive de 1985 mais curieusement n'impose pas une procédure aussi détaillée que celle instituée en 1997. Certes apprécier que l'adoption d'un plan ou programme est susceptible d'avoir des effets notables sur l'environnement d'un autre Etat sera un exercice difficile. Quoiqu'il en soit l'Etat d'origine devra transmettre à l'Etat affecté copie du projet de plan ou de programme et copie de l'étude d'impact. L'Etat affecté décide alors d'entrer ou non en consultation, le fait savoir à l'Etat d'origine et arrête d'un commun accord les modalités et les délais de la consultation qui doit inclure le public. Il semble qu'il y ait une

---

<sup>17</sup> CJCE, 21 septembre 1999, Commission c/ Irlande, C-392/96, paragraphe 92

<sup>18</sup> F. Haumont, la directive du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : quelques bouleversements en perspective, Aménagement-Environnement, Kluwer, Belgique, 2001-64, p.298

différence notable entre la directive de 1985 modifiée en 1997 et la directive de 2001 en ce qui concerne les modalités d'application de la procédure bilatérale. Pour les études d'impacts d'ouvrages ou de travaux les Etats étaient invités à organiser la procédure une fois pour toutes par un accord d'application général. Pour les études d'impact des plans et programmes ils sont invités à arrêter cette procédure au cas par cas (art. 7-2-para.2) ce qui paraît source de confusion et de complication. On ne voit pas pourquoi le déroulement des procédures de consultation frontalière ne serait pas strictement identique pour les deux directives.

### **B. Les conventions d'Espoo, de Kiev et d'Helsinki**

La Commission économique pour l'Europe des Nations Unies a reçu mandat de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe à Sofia en novembre 1989, de favoriser la prévention et la résolution pacifique des litiges internationaux nés des problèmes environnementaux. C'est dans cet objectif que furent préparées et adoptées plusieurs conventions internationales destinées aux 55 Etats membres de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies. Il s'agit notamment de la convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux adoptée à Helsinki le 17 mars 1992, de la convention sur les effets transfrontières des accidents industriels adoptée également à Helsinki le 17 mars 1992<sup>19</sup> et de la convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière adoptée à Espoo le 25 février 1991. Ces trois conventions transfrontières forment un ensemble qui, à terme, fonde un véritable droit commun transfrontière.

La convention d'Espoo est le premier et unique traité international organisant de façon détaillée la procédure d'étude d'impact<sup>20</sup>. Elle est entrée en vigueur le 10 septembre 1997.<sup>21</sup> L'étude d'impact est obligatoire entre les Parties pour tous les travaux énumérés à l'appendice 1 de la convention. Cette liste de 17 activités ressemble beaucoup à celle de la directive communautaire de 1985, mais elle est plus large et inclut notamment les défrichements. Pour que les travaux de l'appendice 1 fassent l'objet d'une notification à l'Etat voisin accompagnée d'une évaluation de l'impact sur l'environnement, faut-il encore qu'ils soient susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important. Si les parties en cause ne sont pas d'accord sur le point de savoir

---

<sup>19</sup> entrée en vigueur le 19 avril 2000

<sup>20</sup> Wiek Schrage, The convention on environmental impact assessment in a transboundary context, Environmental law network international, 1997-1, p.21

<sup>21</sup> approuvée par la loi française n° 2000-328 du 14 avril 2000 et publiée par le décret n° 2001-1176 du 5 décembre 2001

si un impact transfrontière préjudiciable important est probable, elles peuvent soumettre la question à une commission d'enquête prévue à l'appendice IV de la convention (art. 3-7).

Pour les activités qui ne sont pas sur la liste de l'appendice 1 mais qui sont néanmoins susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, les parties doivent engager des discussions et faire comme si elles étaient inscrites sur la liste (art.2-5). Les critères d'évaluation de l'importance de l'impact sont énumérés à l'appendice III. En cas de désaccord, la convention prévoit le recours aux instruments de règlement des différends prévus à l'article 15: Cour internationale de Justice ou arbitrage, sans possibilité de renvoi à la commission d'enquête qui n'est compétente qu'au titre de l'article 3-7.

La procédure comporte plusieurs phases. L'Etat d'origine doit notifier à la partie touchée tout projet rentrant dans le cadre de la convention. Dans un délai prévu par la notification, la Partie touchée doit faire savoir si elle souhaite être associée à la procédure. Dans ce cas elle est destinataire des informations pertinentes et de l'étude d'impact avec un délai pour communiquer ses observations. Le contenu de l'étude d'impact doit comporter les renseignements minimaux figurant à l'appendice II. La consultation porte sur l'impact transfrontière et les mesures propres à le réduire ou à l'éliminer. Il est intéressant de souligner l'obligation positive mise à la charge de la Partie touchée par l'article 3-6. Celle-ci doit en effet, à la demande de la Partie d'origine, communiquer toutes informations au sujet de l'environnement relevant de sa juridiction et susceptible d'être touché. Enfin le public de la Partie touchée doit pouvoir être informé et formuler des observations transmises à l'Etat d'origine dans des conditions équivalentes à celles qui est offerte au public de la Partie d'origine(art.2-6, 3-8 et 4-2). Le choix est laissé aux Etats de permettre une transmission directe à l'autorité compétente de la partie d'origine (qui peut être une autorité locale décentralisée ou déconcentrée) ou de devoir passer par l'Etat d'origine lui même.

Le mécanisme procédural mis en place est ambitieux. Il implique pour sa mise en œuvre des mesures de droit national précises. Encore faudrait-il qu'elles soient harmonisées entre les Etats. On a vu que même dans le cadre communautaire cette harmonisation est loin d'être réalisée. Les différences de délais et de mode de consultation entre les Etats devraient disparaître en vertu du principe de non discrimination rappelé à l'article 2-6. Mais si le droit de la Partie d'origine est restrictif et moins développé que celui de la Partie touchée, le public de la Partie touchée aura un droit de participation moindre que dans son propre pays. C'est la raison pour laquelle il apparaît impératif que les Etats s'acquittent de leurs obligations au moyen d'accords bilatéraux

ou multilatéraux complémentaires. C'est ce que prévoit l'article 8 mais de façon facultative. L'appendice VI énumère les éléments de coopération qui pourraient être repris dans ces accords complémentaires sur la base „de la réciprocité et conformément au principe d'équivalence“. La deuxième réunion des Parties à la convention d'Espoo tenue à Sofia les 26 et 27 février 2001 a fait état d'une enquête sur la coopération bilatérale au titre de l'article 8. En 2001 un seul accord avait été passé entre la république de Lettonie et la république d'Estonie sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier. Cet accord du 14 mars 1997 prévoit la création d'une commission mixte chargée de résoudre les problèmes pratiques que pose la convention soit au cas par cas, soit en élaborant de nouvelles directives. Il couvre une liste d'activités telles que: les centrales nucléaires, le traitement et la transformation de l'amiante, les installations industrielles, les autoroutes et aéroports, les installations d'élimination des déchets, les projets d'aménagement de certains cours d'eau, l'assèchement des marécages, le pompage de l'eau, l'extraction de ressources minérales. Mais cet accord est territorialement très restrictif puis qu'il ne s'applique que dans une zone de 15 km de part et d'autre de la frontière. D'autres Etats négocient de tels accords (Estonie-Finlande; Autriche-hongrie; Allemagne – Pologne; Pays-Bas-Allemagne; et Pays-Bas- Belgique (Flandre) en période d'essai depuis 1995<sup>22</sup>. Les Parties ont pu identifier onze cas concrets de mise en œuvre de la convention et en faire une analyse procédurale détaillée par rapport aux divers articles de la convention<sup>23</sup>. A cette même réunion des Parties à Sofia, deux amendements ont été examinés visant à élargir le public visé aux ONG conformément à la législation ou pratiques nationales et ouvrant la convention d'Espoo à tous les Etats membres des Nations Unies<sup>24</sup>.

Le protocole à la convention d'Espoo a été signé à Kiev le 21 mai 2003. Il porte sur l'évaluation stratégique environnementale et s'inspire bien entendu de la directive communautaire du 27 juin 2001. Ce Protocole prévoit une procédure de consultation transfrontière voisine de celle d'Espoo (art. 10). Lorsque les Etats parties concernées décident d'engager des consultations avant l'adoption du plan ou du programme, ils veillent à ce que le public concerné et les autorités de la Partie touchée soient informés et puissent donner leur avis dans des délais raisonnables.

---

<sup>22</sup> voir Décision II/I coopération bilatérale et multilatérale, 2<sup>o</sup> réunion des Parties, Sofia, 26-27 février 2001

<sup>23</sup> voir annexe II, Décision II/2 application pratique de la convention, 2<sup>o</sup> réunion des Parties, Sofia, 26-27 février 2001

<sup>24</sup> voir annexe XIV, décision II/14 amendement à la convention d'Espoo, 2<sup>o</sup> réunion des Parties, Sofia, 26-27 février 2001

Quant aux conventions d'Helsinki, leur mise en œuvre exige une certaine coordination avec la convention d'Espoo qui a d'ailleurs déjà fait l'objet de recommandations à l'occasion de la 2<sup>ème</sup> réunion des Parties d'Espoo à Sofia<sup>25</sup>. La convention sur les accidents industriels transfrontières prévoit une procédure d'évaluation très semblable à celle de la convention d'Espoo. Pour éviter des double emplois, l'article 4-4 de la convention d'Helsinki admet que l'étude d'impact Espoo vaille étude d'impact pour la convention sur les accidents industriels. Il y a cependant des différences entre les renseignements demandés dans la procédure fixée par les deux conventions et il conviendrait de compléter les informations transmises dans un seul document pour satisfaire aux obligations des deux conventions.

La convention sur les cours d'eau transfrontières et les lacs internationaux ne comporte pas d'article admettant la substitution d'étude d'impact comme dans le cas précédent. Elle contient néanmoins deux articles imposant une étude d'impact. Selon l'article 3-1-h les Parties doivent avoir recours à l'évaluation de l'impact sur l'environnement et l'article 9-2-J prévoit que les Parties participent à la réalisation d'études d'impact sur l'environnement relatives aux eaux transfrontières conformément aux règlements internationaux pertinents. C'est un renvoi implicite à la convention d'Espoo qui pourrait servir de modèle pour les études d'impact au titre de cette convention sur les cours d'eau internationaux.

Il apparaît alors évident que la synergie entre ces trois conventions impose que les accords bilatéraux ou multilatéraux de mise en œuvre soient au moins harmonisés et au mieux fusionnés pour prévoir un modèle unique d'étude d'impact transfrontière permettant de satisfaire, dans le même temps et dans le même document, aux exigences de fond et de procédure des trois conventions en cause.

## **II. Une mise en œuvre nationale complexe**

Face à cette multiplication et à cette extension des études d'impact transfrontières ayant leur source dans le droit international et communautaire, les Etats, faute d'accords bilatéraux précis, sont quelque peu désarçonnés. D'un côté ils doivent transposer la directive de 1985 modifiée en 1997, de l'autre ils doivent intégrer les obligations des trois conventions de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies.

---

<sup>25</sup> voir annexe V, décision II/5 faits nouveaux en matière d'EIE et liens avec les autres conventions de la CEE, 2<sup>e</sup> réunion des Parties, Sofia, 26-27 février 2001; voir aussi David M. Dzidzornu, environmental impact assessment procedure through the conventions, European environmental law review, january 2001, p. 15

On examinera les problèmes rencontrés en droit français et dans quelques autres Etats membres de l'Union européenne au niveau des principes et des mécanismes procéduraux mis en œuvre, puis on abordera la question particulière de la participation du public.

### **A. Les procédures mises en œuvre**

L'introduction d'obligations nouvelles pour les études d'impact transfrontalières a été une véritable innovation, car même les Etats, qui comme la France, disposaient déjà d'une procédure d'étude d'impact depuis 1976, n'avaient jamais organisé une procédure transfrontalière. L'introduction de l'article 7 dans les droits nationaux exige de profondes réformes de la procédure administrative<sup>26</sup>. Certains Etats comme la grande Bretagne, le Danemark, l'Irlande ou l'Espagne ont bien pris des mesures nationales mais en se contentant de reprendre l'article 7 sans le préciser. La France a considéré, dans un premier temps, que sa pratique organisée sur la base d'une circulaire du 16 août 1982 (pour les dossiers d'enquête des installations dangereuses au titre de la directive Seveso) et du 2 août 1983<sup>27</sup> satisfaisait aux obligations de la directive dans la mesure où l'enquête publique était ouverte sans restrictions aux étrangers. Juridiquement cela était inexact<sup>28</sup>. Il a fallu attendre le décret du 25 février 1993 modifiant le décret sur les études d'impact du 17 octobre 1977 (art. 5) pour que l'article 7 de la directive soit transposé<sup>29</sup>. Par la suite un autre décret a transposé à la fois la directive de 1985 et la convention d'Espoo. Il concerne les installations classées pour la protection de l'environnement (décret n° 2000-258 du 20 mars 2000 introduisant un article 9-1 dans le décret du 21 septembre 1977) qui met en

---

<sup>26</sup> les informations ci- après sont tirées d'une enquête faite par l'auteur ainsi que des rapports de la Commission et de l'étude du Conseil de l'Europe „la gestion des anciennes et des nouvelles frontières de l'Europe, coopération transfrontalière dans l'aménagement du territoire, le trafic frontalier local et les évaluations d'impact“, série coopération transfrontalière en Europe n° 7, 1998

<sup>27</sup> relative à l'information du public et des Etats limitrophes dans le cadre de la procédure d'installations classées. A ce titre moins de 20 dossiers ont été transmis aux pays voisins d'octobre 1996 à octobre 1997 selon le rapport de M. A. Rouvière relatif au projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'Espoo (Sénat n° 189, 3 février 1999)

<sup>28</sup> la non transposition de la directive, en l'absence d'effet direct en droit français, n'a pas permis de faire constater la méconnaissance de l'article 7 de la directive de 1985 en ce qui concerne l'information de l'Etat espagnol concernant l'affaire du tunnel du Somport, C.E. 23 octobre 1995, association Artus et autres, rec. p. 843

<sup>29</sup> J.M. Huon de Kermadec, Le décret du 25 février 1993 relatif à la réforme des études d'impact, intégration du droit européen et incertitudes persistantes, JCP( semaine juridique, ed. G) n° 15, 13 avril 1994, p.175; voir la circulaire n° 93-73 du 27 septembre 1993, Bulletin officiel du ministère de l'équipement, des transports et du tourisme n° 30 du 10 novembre 1993

place une procédure de transmission du dossier par le préfet aux autorités de l'Etat voisin après information préalable du ministre des affaires étrangères; cette transmission est automatique pour les installations pour lesquelles le périmètre d'affichage comporte une commune frontalière, elle est discrétionnaire pour les projets non frontaliers susceptibles d'avoir des incidences notables sur un autre Etat. Le décret général sur les études d'impact n'a pas encore été rendu conforme à la directive de 1997 et à la convention d'Espoo. La simplification introduite avec le décret du 20 mars 2000 par rapport au décret du 25 février 1993 consiste à ne plus être obligé de transmettre le dossier via le ministre des affaires étrangères et d'avoir permis la déconcentration de la procédure au niveau du préfet. Si le demande provient de l'Etat voisin ou d'une autorité de cet Etat, elle peut aussi être directement adressée au préfet qui en informera le ministre des affaires étrangères. On a vu que la procédure des études d'impact transfrontières impliquait que l'étude réalisée prenne en compte les effets du projet à l'étranger<sup>30</sup>. Cette précision n'est toujours pas intégrée dans le droit français. Une jurisprudence fameuse, mais isolée, du tribunal administratif de Strasbourg du 3 août 1989 admet cependant, cédant à l'évidence, qu'une étude d'impact dans une zone frontière (en l'espèce pour le rejet d'effluents liquides dans le Rhin) ne peut se limiter aux seuls effets à l'intérieur du territoire français, avec toutefois un réserve : que l'auteur de l'étude ne se heurte pas à des difficultés d'accès et d'information dans l'Etat voisin<sup>31</sup>.

Aux Pays-Bas la transposition a été réalisée par la loi sur la gestion de l'environnement(art.7-8) qui prévoit des mesures pratiques très intéressantes pour les études d'impact transfrontières: à la demande d'un pays voisin, traduction de l'annonce d'une étude d'impact et publication dans un journal; obligation de transmission de l'étude d'impact à la charge du ministre de l'environnement; délai de 4 semaines pour faire des commentaires. De façon générale c'est la procédure nationale qui s'applique aux études transfrontières. La loi sur l'aménagement du territoire prévoit que les collectivités locales situées de l'autre côté de la frontière ont le droit d'être informées et de participer.

En Allemagne la loi fédérale du 5 septembre 2001 modifie la loi sur les études d'impact de 1990. Ce sont les articles 8, 9a et 9b qui traitent des études d'impact transfrontières. L'autorité compétente informe l'autorité de l'Etat voisin désignée par celui-ci ou à défaut le ministère de l'environnement de cet

---

<sup>30</sup> M. Prieur, le droit des pollutions transfrontières et le droit français, in les pollutions transfrontières en droit comparé et international, Revue juridique de l'environnement, 1989, n° hors série, p.59

<sup>31</sup> TA Strasbourg, 3 août 1989, Province de la Hollande septentrionale c/ Etat, note J.F. Flauss, Dalloz, n° 5 janvier 1991, p. 49

Etat. Des consultations se déroulent pendant un délai fixé d'un commun accord et en tout cas de moins de trois mois comme pour les autorités nationales intéressées. Le public peut participer et faire des objections. L'autorité compétente peut exiger du pétitionnaire une traduction du résumé de la documentation sous réserve du respect par l'autre Etat des principes de réciprocité et d'équivalence. S'agissant d'un projet affectant l'environnement allemand, c'est l'autorité compétente allemande qui informe le public allemand et lui indique ou il, peut faire des observations et dans quels délais.

Dans la région wallonne de Belgique qui est compétente en matière d'environnement en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980(art.6-II), les impacts transfrontaliers sont réglementés par le décret du 11 mars 1999 (art. 170-16) modifié par un décret du 4 juillet 2002 et entré en vigueur le 1<sup>o</sup> octobre 2002<sup>32</sup>. Ce texte applique à la fois la directive de 1997 et la convention d'Espoo. Il distingue les projets wallons ayant des effets à l'extérieur et les projets extérieurs ayant des effets en Wallonie. C'est l'administration qui instruit le projet soumis à étude d'impact qui est chargée de le transmettre par courrier recommandé aux autorités compétentes de l'Etat touché accompagné d'informations sur les incidences transfrontalières du projet, de la fixation du délai dans lequel la décision doit être prise, des modalités d'organisation de l'enquête publique. Quand le gouvernement Wallon reçoit des informations sur un projet susceptible d'affecter la Wallonie, il le transmet au collègue des bourgmestres et échevins des communes susceptibles d'être concernées et les met à la disposition du public conformément à la procédure d'enquête publique. Les avis et observations du public recueillis dans un délai de trente jours sont transmis au gouvernement. Rien n'est prévu pour les traductions des documents, ni en ce qui concerne la participation du public étranger en Wallonie et du public Wallon à l'étranger. Le déroulement de la procédure en deux phases: information préliminaire et réponse de l'Etat concerné n'apparaît pas clairement.

Au Royaume Uni l'article 7 de la directive de 1997 a été transposé par le statutory instrument 1999 n° 293 (town and country planning-environmental impact assessment, art. 26,27 et 28). C'est le secrétaire d'Etat pour l'environnement qui est compétent pour adresser à l'Etat concerné une description du projet et de ses effets éventuels sur l'environnement étranger et la nature de la décision qui sera prise; il procède également à une publication de l'information dans London Gazette et fixe un délai raisonnable

---

<sup>32</sup> En ce qui concerne les études d'impact à l'intérieur de la Belgique mais affectant des régions voisines, un accord de coopération du 4 juillet 1994 organise la procédure d'information et de consultation entre régions

à l'Etat touché pour qu'il décide ou non de participer à la procédure. Si l'Etat touché souhaite participer, le secrétaire d'Etat lui adresse une copie de la demande et une copie de l'étude d'impact. Le secrétaire d'Etat doit s'assurer que l'information préliminaire et l'étude d'impact elle-même sont mises à la disposition des autorités concernées et du public dans un délai raisonnable et que ces autorités et le public peuvent lui adresser leurs observations. Parallèlement le secrétaire d'Etat entre en consultation avec l'Etat membre concerné. Lorsqu'il s'agit de projet étranger affectant le Royaume Uni et le pays de Galles, l'article 28 prévoit que le secrétaire d'Etat entre en consultation avec l'Etat d'origine et fixe avec celui-ci un délai pour permettre au public de soumettre leurs observations directement aux autorités compétentes de l'Etat d'origine. Du fait de la centralisation de la procédure, les autorités locales sont invitées par une circulaire de 1999 (2-1999) à envoyer au secrétaire d'Etat copie de toutes les études d'impact pour qu'il puisse apprécier si elles rentrent dans le champ d'application de la directive ou de la convention d'Espoo. Le texte anglais est très proche des termes mêmes de la directive de 1997. De plus le ministère de l'environnement de l'Irlande du Nord a élaboré dans les années 1970 un accord de réciprocité avec la République d'Irlande selon lequel tout projet d'aménagement pouvant avoir des effets importants sur l'environnement doit faire l'objet d'une notification. Cet accord n'a jamais été formalisé. La partie VI du règlement d'Irlande du Nord de 1999 sur la planification et les études d'impact prévoit une procédure à respecter en cas d'impact transfrontière.

En Irlande, l'article 31 du règlement de 1994 sur les collectivités locales oblige celles-ci à informer le ministre de l'environnement de tout projet pouvant avoir des effets sur l'environnement d'un autre Etat membre. La concertation se fait entre autorités locales et nationales irlandaises et le ministre de l'environnement d'Irlande du nord. En Irlande, n'importe quelle communauté et n'importe quel individu, quel que soit son lieu de résidence, peut commenter le projet.

Au Luxembourg la loi du 29 juillet 1993 se contente d'approuver la convention d'Espoo.

Au Portugal le texte applicable résulte des articles 32 à 35 du décret loi n° 69/2000 du 3 mai 2000 chapitre IV sur les impacts transfrontaliers. C'est l'Etat portugais qui entre en consultation et c'est le ministre des affaires étrangères qui transmet les informations préliminaires. L'Etat affecté a 30 jours pour réagir. Rien n'est organisé pour la procédure de participation qui relève du droit commun de chacun des Etats pour ce qui concerne ses nationaux. Ces dispositions ont eu à s'appliquer pour 4 projets (2 barrages, un réseau de gaz et une route). Pour l'un des barrages la participation espagnole a été importante puisque 3255 réclamations ont été formulées et transmises aux autorités portugaises.

Ce rapide tour d'horizon démontre que la procédure mise en place reste trop souvent imprécise et insuffisante et qu'il n'y a pas de liens réels entre la procédure dans l'Etat d'origine et la procédure dans l'Etat touché. Un effort de clarification est à relever au Royaume Uni et en Wallonie qui distinguent selon qu'il s'agit d'un projet national ayant des effets à l'étranger ou un projet extérieur ayant des effets nationaux. Ces deux situations méritent en effet d'être traitées à part. Mais les circuits précis de transmissions des documents et les droits du public dans chacune des phases restent trop vagues.

Une expérience intéressante visant à harmoniser concrètement les procédures nationales résulte de la coopération trilatérale relative à la mer de Wadden entre les Pays Bas, l'Allemagne et le Danemark. Ces trois Etats pratiquent une coopération étroite sur cet espace. Ils ont mis au point des „guidelines and procedures“ en vue d'un échange d'information plus efficace. C'est ainsi qu'un résumé en anglais de la note préliminaire informant d'un projet est mis sur Internet et adressé aux autres autorités locales et nationales compétentes sur la mer de Wadden. A la demande, l'étude d'impact sera transmise, la traduction incombant à l'autorité demanderesse. La déclaration officielle résultant de la dernière conférence tripartite de la mer de Wadden à Esbjerg en 2001, a insisté aux points 50 à 53 sur la nécessité de renforcer et d'améliorer encore les échanges d'études d'impact transfrontières compte tenu des différences subsistant dans les trois législations nationales malgré Espoo et malgré la directive de 1997.

Le choix des autorités chargées de transmettre les documents à l'étranger traduit un recul salutaire des affaires étrangères et renforce l'effacement des frontières en matière d'environnement. Tous les Etats ne semblent pas avoir véritablement procédé à une fusion des procédures de mise en œuvre de la directive de 1997 et des conventions liées à Espoo. Le texte du Royaume Uni ne se réfère qu'à l'article 7 de la directive aussi bien dans la forme que dans le fond. La plus grande leçon que l'on peut tirer de cette comparaison sommaire est que l'absence d'accords bilatéraux de mise en œuvre interdit toute coordination des procédures et surtout rend théorique le principe d'équivalence ou de non-discrimination. Chaque Etat élabore sa procédure nationale sans l'harmoniser avec celle de ses voisins. L'étude d'impact transfrontalière se trouve finalement à cheval non seulement sur deux territoires mais surtout se heurte à la difficile combinaison entre quatre droits: le droit communautaire, le droit conventionnel et les deux droits nationaux supposés absorber le tout.

## **B. La participation du public**

On sait que la participation du public, et donc son information préalable, sont inhérents au droit des études d'impact. Il s'agit en effet d'améliorer le processus de décision grâce aux observations, suggestions et critiques du public, afin de mieux protéger l'environnement. Mais la difficulté réside dans les modalités concrètes de cette participation qui ne peut se contenter de grands principes mais exige des garanties juridiques procédurales. Il est indispensable de bien préciser le public concerné, la façon dont il est informé, les moments de son intervention, les lieux de cette intervention, les formes de la participation et les délais qui sont imposés. Lorsqu'il y a une succession de phases, comme dans la directive et dans la convention d'Espoo, le public doit pouvoir intervenir à chacune de ces phases, encore faut-il que ce soit expressément prévu. La procédure doit faire en sorte que le public soit considéré comme un co-auteur ou un contradicteur naturel et nécessaire, à la fois pour éclairer et pour aider le promoteur du projet et l'administration. Enfin la décision finale doit prendre en compte cette participation.

Ces considérations générales s'appliquent aux études d'impact nationales, elles doivent aussi s'appliquer aux études d'impact transfrontières qui, en réalité, sont aussi nationales. Mais comme la procédure transfrontalière est plus compliquée, la participation du public étranger va être plus difficile car elle va exiger de s'adapter à un autre système de décision selon des modalités qui vont être différentes de celles auxquelles les gens sont habitués.

Il est un élément qui est essentiel pour motiver le public afin qu'il ne croit pas que son intervention sera inutile. Certes le public ne peut pas empêcher un projet, il, peut toutefois l'influencer. Cet effet de la consultation a été consacré juridiquement au-delà même de ce qui existait dans bon nombre de droits nationaux. En effet l'article 8 de la directive précise que le résultat des consultations, y compris transfrontalières, doit être pris en considération lors de la procédure d'autorisation. De même l'article 6 de la convention d'Espoo dispose que les Parties veillent à ce qu'au moment de prendre la décision définitive, les observations reçues soient dûment prises en considération. Cette obligation n'est toutefois pas accompagnée directement d'un droit de recours, les textes en cause s'en remettant au droit commun national. C'est une lacune de la directive et de la convention d'Espoo. Toutefois depuis la convention d'Aarhus de 1998, l'accès à la justice en matière d'environnement est désormais proclamé (art.9), ce qui devrait venir renforcer le droit des études d'impact transfrontières. On peut supposer que le public averti participant aux études d'impact transfrontières, sera tenté d'exercer un droit de recours, d'autant plus que les modalités procédurales de sa participation

sont encore très floues. C'est pourquoi l'article 9-2 d'Aarhus a vocation à s'appliquer à propos d'études d'impact transfrontières. Encore faudrait-il qu'il n'y ait pas d'obstacles procéduraux et que le principe de non-discrimination permette effectivement à un étranger d'un Etat touché d'accéder aux tribunaux de l'Etat d'origine. La convention d'Espoo devrait, à ce titre, être amendée<sup>33</sup>. Le projet de protocole relatif à l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques innove dans la mesure où il comporte un article 15 (version de la 6<sup>ème</sup> session à Ohrid le 27 septembre 2002) prévoyait que chaque Partie veille à ce que les membres du public concerné puissent conformément à la législation nationale demander un contrôle de légalité quant au fond et à la forme des plans et programmes. Le projet d'article 17 est encore plus précis pour les décisions stratégiques ayant des incidences transfrontières. Le protocole adopté à Kiev en 2003 ne fait plus référence au droit de recours et se contente, à l'art.15, de prévoir que la Protocole s'applique sans préjudice de la convention d'Aarhus.

La synergie entre la convention d'Aarhus et le droit des études d'impact transfrontières est un élément essentiel, surtout dans la mesure où ce sont en grande partie les mêmes Etats qui sont concernés puisque la convention d'Aarhus a été élaborée, comme la convention d'Espoo, par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies. La participation du public faisant partie intégrante de l'étude d'impact, il y a un lien étroit entre Espoo et Aarhus. L'article 6 de la convention d'Aarhus s'applique aux activités énumérées à l'annexe 1 de la convention ou figurent presque toutes les activités inscrites sur la liste de l'appendice 1 d'Espoo. La définition du public est beaucoup plus précise et satisfaisant à l'article 2 para.4 et 5 qu'à l'article 1-X de la convention d'Espoo.

Un lien est établi entre les deux conventions dans la mesure où la convention d'Aarhus fait référence aux études d'impact et précisément à l'évaluation de l'impact transfrontière sur l'environnement à l'article 6-2-e relatif à l'information auquel le public a droit au cours du processus de décision, c'est à dire en amont de la décision „lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé“. De même les informations pertinentes minimum exigées à l'article 6-6 d'Aarhus concernant la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières se recoupent avec la convention d'Espoo. Si une même activité transfrontière est soumise aux deux conventions dans deux Etats Parties, la convention d'Aarhus et son article 6 s'appliquera de préférence à celle d'Espoo, parce que les obligations y sont plus détaillées.

---

<sup>33</sup> c'est ce qu'a proposé la 2<sup>o</sup> réunion des Parties à Sofia, 26-27 février 2001, décision II-5, faits nouveaux en matière d'EIE et liens avec les autres conventions de la CEE.

On a pu remarquer dans les exemples des droits nationaux évoqués supra que les formes de participation du public restent vagues et d'inégale importance. Des observations écrites ne sont pas la même chose que la participation à une enquête publique ou à un débat contradictoire. Cette participation ne semble pas toujours organisée à la fois dans la phase préliminaire (art. 7-1 de la directive et art. 3-2 d'Espoo) et dans la phase de consultation (art.7-2 de la directive et art.3-5, 4 et 5 d'Espoo). Le délai raisonnable est laissé à la discrétion de chaque Etat, or l'exigence de droits équivalents pour le public des deux côtés de la frontière, exige des délais uniformes. C'est pour cette raison que le projet de protocole sur les études d'impact stratégiques envisageait dans son article sur la consultation de fixer dans la convention elle-même un délai d'au moins deux mois. Le texte adopté à Kiev en mai 2003 se contente d'un „délai raisonnable“ (art. 8). La convention d'Aarhus n'avait pas hésité à imposer un délai de procédure d'un mois pour la fourniture d'informations demandées par le public (art. 4-2). En tout état de cause, comme l'indique par ailleurs la convention d'Aarhus à propos de la participation du public, le délai raisonnable est celui qui laisse assez de temps pour informer le public, pour qu'il se prépare et participe effectivement (art. 6-3).

\*\*\*

Il est évident que les études d'impact transfrontières, en dépit de la multiplicité récente des textes les concernant, sont encore balbutiantes. On n'a pas abordé la question essentielle du contenu même des études d'impact dont on ne sait pas a priori si elles seront transfrontières tant qu'on n' a pas correctement étudié les effets du projet sur un territoire étranger, limitrophe, voisin ou lointain. Or ni les droits nationaux, ni les jurisprudences quasi inexistantes en la matière, n'imposent à toutes les études d'impact l'analyse des effets transfrontaliers éventuels. On a encore jamais vu l'annulation d'une étude d'impact pour n'avoir pas pris en compte ses effets à l'étranger. Ce devrait être une rubrique obligatoire pour toute étude d'impact. On peut toutefois considérer que cette obligation est bien désormais réelle par application de la directive de 1997 et de la convention d'Espoo. Mais cette étude des effets à l'étranger ne suffit pas pour devoir appliquer les procédures spéciales aux études d'impact transfrontières. Le système des listes n'est pas ici suffisant puisqu'il ne suffit pas qu'un projet soit sur une liste pour être automatiquement soumis à étude d'impact transfrontière. Faut-il encore qu'il soit susceptible „d'avoir des incidences notables sur l'environnement“ (art. 7 de la directive), „d'avoir un impact transfrontalier préjudiciable important“ (art. 2-3 de la convention d'Espoo) ou „d'avoir des effets notables sur

l'environnement, y compris sur la santé" (art. 4-1 du protocole de Kiev). Qui en décide? Les Etats concernés, le public devant pouvoir contester en justice les décisions prises. Si la convention d'Espoo organise une procédure d'arbitrage avec la commission d'enquête de l'article 3-7, la directive ne prévoit rien de spécial, sinon des procédures informelles bilatérales ou de médiation de la Commission ou le recours entre Etats devant la cour de Justice des Communautés européennes.

On peut espérer que les mécanismes nouveaux mis en place par les conventions d'Espoo et d'Aarhus pour faciliter l'application des deux conventions, pourront servir pour rendre plus effectives et appliquées les dispositions conventionnelles sur les études d'impact transfrontières et la participation du public à leur réalisation. La 2<sup>o</sup> réunion des Parties à la convention d'Espoo a en effet institué le 27 février 2001 un comité d'application de la convention chargé de veiller à l'examen du respect des obligations (décision II/4 examen du respect des obligations). Dans le même esprit la première réunion des Parties à la convention d'Aarhus à Lucques (Italie) les 21-23 octobre 2002 a décidé la création d'un comité d'examen du respect des dispositions chargé de vérifier que les Parties s'acquittent bien de leurs obligations (décision I/7). Cette décision prévoit, pour renforcer les synergies, que la réunion des Parties peut demander au comité d'examen du respect des dispositions, de se mettre en relation avec les organes compétents d'autres conventions chargés également du respect des dispositions. La voie est ouverte à une véritable coopération dans le suivi de l'application de conventions voisines.

La lenteur de la mise en place de véritables études d'impact transfrontalières, rend encore bien problématique une coopération transfrontalière qui puisse être considérée comme un véritable laboratoire de l'intégration européenne<sup>34</sup>.



---

<sup>34</sup> M. Casteigts, Enjeux et limites de la coopération transfrontalière, Territoires 2020 analyses et débats, DATAR, Paris, janvier 2003, n° 7, p. 75

## STUDIILE DE IMPACT TRANSFRONTIERĂ

Studiul de impact, document științific care analizează efectele posibile ale unei activități asupra mediului, implică aplicarea a două principii importante din dreptul mediului: principiul prevenirii și cel al integrării. El constituie o condiție necesară a dezvoltării durabile.

Autorul tratează problema **din punctul de vedere al dreptului internațional al mediului** al cărui principiu fundamental: respectul mediului dincolo de limitele jurisdicției naționale, proclamat în Declarația de la Stockholm din 1972, constituie baza juridică a studiilor de impact transfrontieră. Cel mai adeseori însă, punerea în aplicare a diferitelor convenții care prevăd asemenea studii implică intervenția dreptului național sau o cooperare bilaterală. Datorită aplicării principiului tradițional al teritorialității legilor de drept public, dreptul studiilor de impact transfrontieră s-a organizat în Europa prin intermediul a două instrumente juridice complementare: dreptul comunitar și dreptul convențional al Comisiei ONU pentru Europa care abordează problema în mod independent de statutul juridic al teritoriilor afectate.

La nivel european **cu privire la dreptul comunitar**, autorul constată mai întâi caracterul superficial și general al directivei 85/337 CEE din 27.06.1985 care reglementează problema. Aderarea CE la Convenția de la Espoo în 1991 va duce însă la modificarea directivei de mai sus prin directiva 97/11 CE din 25.02.1991 care întărește dispozițiile inițiale în sensul creșterii rolului publicului și a stabilirii de termene privind procedurile necesare. Articolul 7 al noii directive vizează nu numai zonele frontiere propriu-zise, ci și zonele mai îndepărtate susceptibile să sufere o poluare transfrontieră. În această privință transpunerile directivei în drepturile naționale vor ocaziona în viziunea autorului un important contencios la CJCE. O ultimă directivă nr. 2001/42/CE din 27 iunie 2001 se referă la evaluarea incidențelor unor planuri și programe asupra mediului și implică, și în această ipoteză, studii de impact al acestor planuri și programe asupra mediului unor state vecine.

În materia studiilor de impact, Comisia economică a ONU pentru Europa a elaborat mai multe convenții destinate celor 55 State membre, convenții care au fost adoptate și sunt în vigoare. Printre acestea cea mai importantă este **Convenția de la Espoo cu privire la evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontieră** din 25.02.1991, intrată în vigoare în 1999, care stabilește lista activităților pentru care studiul de impact este obligatoriu. Pentru activitățile care nu se află pe listă, precum și pentru litigiile dintre state, Convenția prevede o Comisie de anchetă sau apelul la Curtea Internațională de Justiție sau de arbitraj.

Procedura este complexă și implică măsuri precise în dreptul național, dar ar avea nevoie de o armonizare a măsurilor în țările în cauză, ceea ce se realizează însă prin acorduri bi sau multilaterale complementare. Un protocol la Convenția de la Espoo din 21.05.2003 (semnat la Kiev) se referă la evaluarea strategiei de mediu și prevede o procedură de consultare între state, similară celei a Convenției.

Celelalte două convenții sunt Convenția cu privire la protecția și utilizarea cursurilor de apă transfrontieră și a lacurilor internaționale de la Helsinki (17.03.1992) și Convenția cu privire la efectele transfrontieră ale accidentelor industriale (Helsinki, 17.03.1992). Aplicarea lor comportă o anumită coordonare cu Convenția de la Espoo. **Această sinergie a celor trei convenții ar implica și armonizarea acordurilor bilaterale sau multilaterale** pentru a se ajunge la un model unic de studiu de impact transfrontieră.

A doua parte a studiului profesorului Michel Prieur abordează **punerea în aplicare a documentelor de mai sus în dreptul național al Statelor europene**, aplicare care se dovedește a fi anevoioasă din cauza pluralității de izvoare juridice și adeseori a absenței acordurilor bilaterale între aceste state. Examinând pe rând situațiile din Franța, Olanda, Germania, Regatul Unit, Irlanda, Portugalia și Luxemburg, autorul constată că, prin transpunerea parțială a documentelor internaționale analizate mai sus, procedura instaurată în aceste țări este imprecisă și insuficientă și că ea diferă adeseori în statul de origine a poluării și în cel unde poluarea își produce efectele. Astfel, fiecare stat elaborează procedura sa națională fără a o armoniza cu cea existentă la vecinii săi. Studiile de impact transfrontieră se găsesc astfel la „frontiera” nu numai a două teritorii, dar și la cea a patru drepturi: cele două drepturi naționale, dreptul comunitar și dreptul convențional internațional.

Participarea publicului la elaborarea studiilor în cauză se lovește, de asemenea, de anumite dificultăți: absența unui drept de recurs al publicului împotriva deciziei luate, obstacole procedurale și insuficienta sinergie între convențiile de la Aarhus și Espoo.

Concluzia autorului este că studiile de impact transfrontieră sunt încă șovăitoare ca și jurisprudența în materie.

Mecanismele care au luat naștere recent cu ocazia reuniunilor Părților Convenției de la Espoo (27.02.2001) și a Convenției de la Aarhus (21.10.2002) care urmează să vegheze la aplicarea obligațiilor impuse de aceste convenții ar putea totuși îmbunătăți cooperarea transfrontieră în materie de mediu.