

**LA COOPERATION SOUS-REGIONALE CONCERNANT
L'EVALUATION DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT
DANS UN CONTEXTE TRANSFRONTIERE**

Professeur Mircea Duțu

Recteur de l'Université Ecologique
de Bucarest

Les conventions internationales qui régissent le problème de l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière – la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, adoptée à Espoo le 25 février 1991 et, dans une certaine mesure, la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, adoptée à Helsinki le 17 mars 1992 – sont des conventions cadre qui mettent en oeuvre un processus de réglementation continu, selon un mécanisme préétabli ayant ses particularités.

Dans un certain sens, le rapport entre les deux conventions précitées est régi par le 4-eme alinéa de l'article 4 de la Convention d'Helsinki (1992) qui souligne une telle idée¹.

Quant à la Convention d'Espoo (entrée en vigueur en 1997) bien que son texte ne contienne pas de dispositions précises concernant le développement de son contenu selon un mécanisme bien établi, en pratique, la réunion des Parties a déjà fait appel à une telle solution en adoptant un protocole additionnel².

¹ „Lorsqu'une activité dangereuse constitue l'objet d'une évaluation de l'impact sur l'environnement, selon la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, et si cette évaluation contient une estimation des effets des accidents industriels découlant de cette activité dangereuse qui se déroule conformément aux dispositions de la présente Convention, la décision finale adoptée selon la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière doit satisfaire aux exigences visées par la présente Convention.

² Ainsi le 23 mai 2003 a été adopté à Kiev, sur la base de la décision II/9 des Parties réunies à Sofia (26-27 février 2001), le *Protocole à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, relatif à l'évaluation stratégique environnementale*; quant au lien entre les deux documents, les dispositions du Protocole s'appliquent „sans préjudice de la Convention“ (art.15 du Protocole). Le caractère de référence de la Convention par rapport au Protocole ressort également du fait que la Réunion des Parties à la Convention remplit la fonction de Réunion des Parties au Protocole, et les autres dispositions institutionnelles, concernant l'amendement et la réglementation, s'appliquent par voie de renvoi.

Pour une application effective de la Convention, la réunion des Parties a également prévu l'élaboration des directives qui puissent faire, d'une part, le bilan de l'expérience acquise et d'autre part recommander de nouvelles mesures à prendre notamment en élaborant des accords bilatéraux et multilatéraux pour le renforcement de la coopération sous-régionale.

De même, tout en restant un accord régional (à la première réunion des Parties ont participé 22 Etats-parties, y compris la CE), la Convention joue un rôle important et exerce une influence réelle dans le développement des règles internationales pertinentes et dans le processus de transformation du mécanisme de l'EIE en une composante essentielle de la gestion des problèmes écologiques internationaux³.

1. Nécessité de la coopération sous-régionale.

Au-delà des droits conférés par la Convention, la coopération sous-régionale et la concrétisation des obligations assumées par les Parties, à la suite des accords bi ou multilatéraux, ainsi que d'autres formes d'ententes, constituent une nécessité objective, étant donné la diversité des conditions historiques, socio-culturelles, économiques et écologiques que suppose l'application de ce document. Du reste, l'affirmation au plan international de l'étude d'impact écologique en tant qu'institution a trouvé sa source dans les accords bilatéraux et sous-régionaux et a été imposée au début par des besoins zonaux (protection des ressources naturelles protégées, gestion des zones côtières de deux ou plusieurs Etats etc.).

Sur les 55 Etats membres de la CEE/ONU (auxquels, en principe, la Convention est ouverte à la signature), 39 (auxquels s'ajoute également la Communauté Européenne) sont Parties à la Convention d'Espoo. En dépit de l'appartenance au même continent, la diversité persiste et ses incidences demeurent importantes. Elle consiste dans les dimensions des Etats-Parties (taille, nombre d'habitants, densité de la population), les différences entre les systèmes législatifs et administratifs adoptés, le nombre et la nature des activités prévues, la pratique en matière de participation du public, l'expérience et les voies d'accès à la justice. Ce sont des facteurs qui ont une influence directe sur les procédures de l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Or, par sa nature même de convention-cadre, la Convention d'Espoo n'établit que le cadre juridique général de la coopération des Etats-Parties en la matière, prévoyant les obligations générales et le mécanisme

³ La Convention a offert le modèle pour l'amendement de la Directive 85/337/CEE sur l'évaluation des effets de certains projets publics et privés sur l'environnement par la Directive 97/11/CEE et l'harmonisation des législations et des pratiques européennes. Elle est également prise en compte dans l'élaboration des projets de certains documents internationaux concernant cette matière tout particulièrement pour l'Afrique.

procédural à suivre. Réaliser un équilibre entre ce caractère et l'action concrète, relativement bien déterminé, de l'impact transfrontière sur l'environnement n'est possible que par la voie des accords bi ou multilatéraux, applicables dans un espace sous-régional plus homogène, et présentant des particularités communes, selon des critères définis⁴.

Le terme de sous-régional est défini du point de vue géographique par rapport à l'Europe et relève d'un certain nombre de combinaisons qui ne se limitent, en aucun cas, aux régions géographiques.

Les accords bilatéraux préétablis permettent l'accélération et l'adéquation des procédures transfrontières de l'EIE et deviennent d'autant plus nécessaires que les structures et les procédures administratives sont différentes d'un pays à l'autre.

La mise en commun des problèmes posés et de leurs solutions au niveau d'un groupe de pays (sous région) peuvent aider à élaborer et à appliquer des pratiques adéquates en matière d'évaluation de l'impact sur l'environnement en contexte transfrontière. En tout cas, la coopération sous-régionale doit représenter un instrument souple, efficace et capable de s'adapter à des conditions et à des besoins bien définis. Autrement, les négociations et les règles convenues peuvent agir à contrario devenant des barrières bureaucratiques avec toutes les conséquences qui en découlent.

2. La base juridique du développement de la coopération sous-régionale

Les fondements juridiques de la coopération sous-régionale (bilatérale et multilatérale) concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière se trouvent dans l'article 8 et sont développés dans l'annexe VI de la Convention d'Espoo.

Ainsi, dans le but de respecter les obligation qui leur incombent les Parties ont le droit (pas l'obligation) de continuer à appliquer les accords bi et multilatéraux ou d'autres ententes en vigueur ou bien d'en conclure de nouveaux (qui peuvent reprendre comme éléments de base les dispositions de l'annexe VI).

⁴ Les documents de travail de la réunion des Parties énumèrent des éléments comme: géographie, histoire, langue, développement économique et politique, organisation administrative, stade de l'application de la Convention et autres instruments internationaux concernant l'environnement (Réunion des Parties à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, Groupe de travail de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, 6-eme Réunion, Genève, 27-29 octobre 2003 *Orientations concernant la coopération sous-régionale*, MP. EIAWG.1/2003/9)

LA COOPERATION SOUS REGIONALE

En même temps, du point de vue institutionnel, les Parties intéressées ont le droit de procéder à des arrangements institutionnels ou d'étendre le champ de ceux qui existent déjà dans le cadre des accords bi et multilatéraux non encore conclus ou en développant ceux en vigueur.

Elles ont également le droit de conclure des accords (bilatéraux ou multilatéraux) ou d'autres ententes qui puissent reprendre comme base les dispositions prévues dans l'Annexe IV de la Convention (art. 8)

La principale obligation pour assurer le respect et le bon déroulement de la coopération sous-régionale se réfère à la prise, ensemble, de toutes les mesures adéquates et efficaces pour prévenir, réduire et contrôler l'impact transfrontière négatif et significatif que les activités proposées peuvent avoir sur l'environnement. Elle concerne également les obligations assumées par les Parties, par et dans les conditions du Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale.

Les accords bilatéraux et multilatéraux peuvent prévoir également des mesures plus restrictives que celles établies par la Convention (art.2.10).⁵

Il convient également de préciser que la conclusion des accords sous-jacents (bi et/ou multilatéraux) ne constitue pas un préalable obligatoire à l'application de la Convention. Par conséquent, recourir à de pareils moyens ne représente point pour les Parties une obligation mais un droit d'option qui leur permette une application directe des dispositions de la Convention.

Certes, l'absence de fermeté des dispositions en la matière (les Parties intéressées ont le droit (et pas l'obligation!... si cela est possible...) ne peut qu'avoir une influence négative sur leur mise en œuvre.

De ce point de vue, l'article 8 et l'annexe VI apparaissent comme quasi-superflus, ayant, tout au plus, un caractère indicatif sur ce que les Etats pourraient faire. Evidemment, ils peuvent le faire même en l'absence d'une telle mention.

En tout état de cause, la Convention d'Espoo joue le rôle de document de référence pour la coopération sous-régionale et offre tant la base juridique générale (pour les Etats-Parties) qu'un modèle, déjà consacré, pour d'autres pays.

⁵ Il convient de remarquer que même les Etats qui ne sont pas Parties à la Convention peuvent s'inspirer de ses dispositions pour élaborer et conclure des accords bi ou multilatéraux qui visent l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière. Le caractère complexe et aigu des problèmes abordés rend cela possible.

3. Elements fondamentaux de la coopération bilatérale et multilatérale

Etant donné le caractère extrêmement permissif des dispositions visant les modalités et les instruments de la coopération sous-régionale, l'annexe VI de la Convention d'Espoo précise que les accords bi ou multilatéraux ainsi que d'autres arrangements peuvent contenir une série d'éléments considérés comme le minimum nécessaire à l'accomplissement du but et à l'adaptation des obligations dans un contexte concret.

Ainsi, à titre indicatif, ce document peut contenir:

- toute mesure supplémentaire nécessaire en vue de l'application de la Convention, en tenant compte des conditions spécifiques des sous région en cause;
- des arrangements institutionnels, administratifs ou d'autre nature établis sur une base de réciprocité et selon le principe de l'équivalence;
- l'harmonisation des politiques et des mesures concernant la protection de l'environnement, dans le but de l'uniformisation, autant que possible, des normes et des méthodes appliquées dans l'évaluation de l'impact sur l'environnement;
- la mise au point des méthodes pour déterminer, mesurer, prévoir et évaluer l'impact et des méthodes d'analyse a posteriori, ainsi que l'amélioration et/ou l'harmonisation de ces méthodes;
- méthodes et programmes pour recueillir, analyser, stocker et diffuser des données comparables concernant la qualité de l'environnement;
- la fixation des seuils et des critères précis pour définir l'importance de l'impact transfrontière;
- l'établissement des programmes d'évaluation et de surveillance communs, et l'harmonisation des dispositifs de surveillance et des méthodologies, afin d'assurer la compatibilité des données et des informations obtenues;
- des aspects concernant la procédure appliquée: moyens d'assurer la participation du public de la Partie affectée, mise en forme des observations, auditions et consultations publiques entre les Parties (participants et thèmes), décisions (comment tenir compte des observations des autorités et du public, leur publication, les possibilités de contestation), l'analyse à posteriori, la prévention et la régulation des conflits, SIM conjoints, la traduction, les aspects financiers etc.

LA COOPERATION SOUS REGIONALE

La 2-ème Réunion des Parties a également décidé l'élaboration d'un guide d'application pratique de la Convention et de réalisation des accords bi et multilatéraux et des arrangements, adoptés en 2003⁶.

Ayant un prononcé caractère technique et mettant en valeur la pratique déjà existante dans ce domaine, le document en question donne des exemples et des suggestions qui peuvent contribuer à l'amélioration de l'application pratique de la Convention et qui peuvent être utilisés à l'élaboration des projets d'accords bi et multilatéraux et des arrangements institutionnels entre les Parties en matière d'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

4. Modalité de réalisation des accords sous- régionaux

Les expériences accumulées pendant les 6 années d'application des dispositions de la Convention concernant la coopération sous-régionale démontre la possibilité de la conclusion et de l'application des accords bi et multilatéraux sous formes et avec des objectifs et des conséquences différents.

Le choix du type d'accord dépend de nombreux facteurs; un pays peut donc choisir les différentes formules dans les relations avec chacun de ses voisins. Ainsi, en fonction de la stratégie adoptée on peut opter pour deux attitudes fondamentales: a) une approche cas par cas et b) une approche à caractère général qui poursuit la mise au point, sur la base d'un accord, d'un cadre ou puissent être résolu les problèmes posés par l'impact transfrontière sur l'environnement en fonction des situations concrètes.

Dans le premier cas, on établit la procédure EIE dans ses éléments concrets dans chaque situation qui exige le déclenchement d'une évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière. En principe, l'EIE transfrontière doit intervenir avant la conclusion du moindre accord officiel. En pareils cas l'expérience pratique accumulée exerce une influence sur le contenu de l'accord définitif.

Les accords a caractère général peuvent prendre plusieurs formes:

- a) **accord politique**; bien que cette formule peut être rapidement réalisable, elle demeure surtout une base d'action, un document de référence. Par conséquent, exprimant plutôt la volonté politique de coopérer des parties ayant conclu un document de ce type, il ne

⁶ Le Groupe d'initiative forme des représentants des Pays Bas, de la Finlande, de la Suède, avec le concours du Finish Environnement Institut (SYKE) a élaboré le projet du document „Guidance on the practical Application of the Espoo Convention“ ayant un caractère de recommandation pour les Parties, mais établissant également des règles modèles qui puissent inspirer les Etats signataires. Il a été adopté en octobre 2003.

prévoit pas des obligations détaillés, effectives, ce qui implique l'élaboration des règles et procédures spéciales pour chaque cas individuel et sur la base de l'expérience pratique déjà acquise. L'accord charge les autorités administratives d'entreprendre une procédure transfrontière.

- b) **Accord institutionnel**; après avoir évalué la situation concrète, les parties établissent de commun accord un comité mixte, en principe formé de représentants des institutions administratives et des experts désignés qui établissent son règlement et ses compétences. Cette formule permet une action plus rapide dans le déclenchement et la mise en oeuvre de la procédure EIE.
- c) **Accord détaillé**; dans cette hypothèse, les Etats impliqués établissent des documents ou sont prévu tous les éléments de la procédure EIE et procède à la délégation de toutes les responsabilités des institutions nationales en cause. Le principal défaut de cette formule c'est qu'elle demande des efforts considérables et des négociations relativement longues⁷.

En fonction des situations concrètes, un état peut se trouver ainsi engagé dans un réseau d'accords bilatéraux sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, régi par des principes et des techniques communs de réalisation, mais adaptés aux situations concrètes en rapport avec les particularités des relations bilatérales avec chacun des partenaires.

5. Objectifs prioritaires des accords sous-régionaux

L'analyse comparative des législations nationales et l'expérience acquise à ce jour (études de cas et projets entamés) montrent déjà toute une série d'objectifs a titre principal qui doivent être retenus et éclaircis au moyen des accords sous-régionaux.

5.1 Assurer une interprétation uniforme des clauses de la Convention d'Espoo. Certaines dispositions de la Convention d'Espoo peuvent être interprétées de manière différente par les Parties, en fonction du droit interne du pays et de la pratique nationale déjà existante. Pour cette raison un premier objectif des accords sous-régionaux (bi ou multilatéraux) doit être l'établissement des différences d'interprétation du texte de la convention cadre et des significations communes qui en découlent et que les intéressés entendent accepter et appliquer, telles, par exemple, les définitions de

⁷ En pratique, les négociations qui ont lieu pour aboutir a ce type d'accord peuvent durer environ 10 ans. C'est la raison pour laquelle la tendance au plan sous-régional est d'éviter l'établissement d'une procédure détaillée et rigide.

certaines activités comprises dans l'annexe I pourraient être „affinées“ sur la base de l'expérience pratique acquise, ainsi que celle de „l'importance“ de l'impact.

5.2 Eclaircissements concernant la procédure. Si, lorsqu'il s'agit de la structure et des mécanismes fondamentaux, la Convention impose certains éléments communs, par le moyen des instruments bilatéraux, on peut réaliser les corrélations indispensables, notamment celles relatives aux termes de déroulement de la procédure. Ainsi, le caractère transfrontière exige la prise en compte de certains termes supplémentaires par rapport au droit commun, déterminés par de nouvelles exigences comme seraient la communication réciproque des données, la traduction des documents, les particularités du processus interne de prise de décision etc.

5.3 Solution de la question des activités proposées à être soumises à l'évaluation de l'impact transfrontière. C'est un élément important des accords concernant des activités qui ne sont pas clairement désignées dans l'annexe I de la Convention, lorsqu'elles diffèrent au niveau des Etats contractants. Certes, dans le cas des pays membres de l'Union Européenne et des Etats candidats à l'adhésion où, les valeurs de référence sont identiques ou comparables (et qui sont ou vont entrer en vigueur) un tel problème ne se pose pas. Dans les autres cas on peut distinguer deux situations. La première se trouve là où les différences sont petites et où l'on peut opter pour l'intégration réciproque des seuils et, de cette façon à leur uniformisation, ce qui favorise la coopération.

La deuxième situation, plus complexe, est celle où les normes diffèrent considérablement ce qui suppose des négociations à caractère technique et plus ou moins longues. Une telle situation peut également soulever de sérieuses questions politiques.

5.4 La mise en place d'un système institutionnel relationnel minimal. Une importance particulière, dans l'établissement des objectifs des accords bi ou multilatéraux, devrait être accordée à l'institution des „points de contact“. Leurs fonctions pourraient être étendues jusqu'à les transformer en véritables centres de coordination, tenant compte de la volonté de coopération des Parties et, bien entendu, des systèmes juridiques et administratifs existants. Ainsi les points de contact pourraient jouer des rôles variés: celui de déclencheur de la procédure (ils établiraient le premier contact officiel et lanceraient la procédure administrative), celui de metteur en oeuvre de l'échange d'informations, celui de coordinateur.

6. Interférence avec d'autres instruments internationaux

L'Application de la Convention d'Espoo comporte toute une série de conséquences, autant en ce qui concerne la mise en oeuvre des autres

instruments internationaux, que la régulation de certains aspects régis par, d'autres traités internationaux qui visent la protection de l'environnement ou qui en découlent. De ce point de vue, il convient de parler des rapports avec le droit communautaire, d'une part, et de ceux avec des conventions régionales spécifiques, d'autre part.

6.1. La Convention d'Espoo et les règles communautaires en la matière.

La Convention d'Espoo et les instruments connexes adoptés dans le cadre CEE/ONU se sont mutuellement influencés avec les règles correspondantes du droit communautaire.

L'approbation de la Convention par la CE⁸ a déterminé la modification de la Directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 sur l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement par la Directive 97/11/CE du 14.03.1997. On a tenu compte également des dispositions de celle-ci dans la Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (modifié par la décision 2455/2001/CE).

A son tour, la Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001 concernant l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement a servi de modèle au Protocole de Kiev à la Convention d'Espoo, du 21 mars 2003 relatif à l'évaluation stratégique environnementale.

En même temps, pour tenir le pas avec l'ensemble des règles européennes (la Convention d'Aarhus, par exemple), par la Directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes concernant l'environnement ont été modifiées en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution.

Certes, par son contenu concret et par ses mécanismes spécifiques d'application, le droit communautaire confère aux Etats membres, par rapport au système de la Convention d'Espoo, toute une série d'avantages. Toutefois, étant donné que cette Convention a, pour les Etats membres, des effets limités, des interconnexions avec les instruments de droit international et d'autres interactions demeurent nécessaires.

6.2. La Convention d'Espoo et les autres conventions européennes pertinentes. Si les rapports avec le droit communautaire se déroulent surtout dans le champ de la corrélation des objectifs communs définis, les relations avec d'autres conventions régionales se trouvent principalement sur le terrain

⁸ CE est devenue Partie à la Convention d'Espoo suite à la décision du Conseil Européen du 24 juin 1996.

des croisements problématiques. C'est le cas, par exemple, des points communs et complémentaires que présentent la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur la participation du public à la prise de décision et l'accès à la justice dans les problèmes environnementaux, la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels et la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, les deux conclues à Helsinki, le 17 mars 1992, ou au plan sous-régional, la Convention pour la protection du Danube (Sofia, 29 juin, 1994), la Convention sur la protection de la mer Noire contre la pollution, Bucarest, 21 avril 1992, l'Accord concernant la protection de l'Escaut (Charleville-Mézières, 26 avril 1994), l'Accord concernant la protection de la Meuse (Charleville Mézières, 26 avril 1994) etc.

6.2.1. La Convention concernant la protection de la Mer Noire contre la pollution. Les conventions concernant les mers régionales sont parmi les premiers textes internationaux qui ont consacré l'obligation d'évaluer les activités qui peuvent avoir des effets nocifs sur l'environnement. A cet égard il faut rappeler la Convention régionale du Kuweit pour la coopération dans le domaine du milieu marin contre la pollution du Golfe (avril 1978, art.11) considère comme le premier instrument obligatoire ayant a l'évaluation des effets de certaines activités, sur l'environnement, la Convention concernant la mer Baltique (1992 art.7) celle concernant l'Atlantique de Nord-Est (1992 art.6) ainsi que la Convention sur le droit de la mer (1982 art.206).

La convention concernant la protection de la mer Noire contre la pollution (21 avril 1992 a Bucarest, entrée en vigueur le 15 janvier 1994) reprend ces préoccupations en établissant que „Au cas ou les parties auront des motifs sérieux pour considérer que les activités se trouvant sous leur juridiction ou leur contrôle peuvent causer une pollution importante ou des modifications significatives préjudiciables au milieu marin de la mer Noire, elles doivent évaluer, avant la mise en œuvre de ces activités, leurs effets éventuels sur la base des renseignements disponibles et des données fournies par leurs surveillance. Elles transmettront à la Commission le résultat de ces évaluations“ (art XV point 5).

Dans le contexte où la majorité des pays Parties à la Convention concernant la protection de la Mer Noire ont ratifié la Convention d'Espoo les dispositions générales et celles spéciales se complètent mutuellement.

Il est à remarquer aussi le rôle important que joue dans l'application de la Convention, la Commission d'Istanbul. Cependant, le caractère trop général de ses dispositions ainsi que l'importance de la question supposerait l'adoption d'un protocole additionnel à la Convention relatif à l'étude de l'impact écologique dans un contexte transfrontière au milieu de la mer Noire.

6.2.2. La Convention concernant la coopération pour la protection et l'utilisation durables des eaux du Danube (29 juin 1994 à Sofia, entrée en

vigueur en octobre 1998). C'est un accord sous-régional qui met en application, dans le cas du Danube, la Convention (cadre) de Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontière et des lacs internationaux (17 mars 1992 Helsinki). La Convention de Sofia reprend, donc, dans le contexte de l'utilisation durable des eaux du fleuve, toute une série de règles concernant l'évaluation de l'impact dans un contexte transfrontière. Mais si la Convention de Helsinki ne faisait pas référence expresse à la Convention d'Espoo, son protocole concernant l'eau et la santé (Londra 17 juin 1998) comble ce vide. Après avoir établi dans son article 4 point 6 l'obligation des Parties de solliciter aux autorités publiques, qui prennent des mesures (ou approuvent celles prises par d'autres) pouvant avoir un impact significatif sur le milieu de tout cours d'eau qui est concerné par le protocole, de tenir compte de l'impact potentiel de ces actions sur la santé publique, il précise au point 7, que lorsque „une des Partie est également Partie a la Convention concernant l'évaluation de l'impact dans un contexte transfrontière, le respect par les autorités publiques de la Partie en question des exigences de cette Convention quant a l'action proposée satisfera à l'exigence prévue au paragraphe 6 de cet article qui vise cette action.“

La Convention concernant le Danube s'avère cependant déficitaire à cet égard. Elle ne contient pas de dispositions particulières concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière se limitant à définir l'impact transfrontière (art. 1 c), à établir parmi les objectifs de la coopération sous-régionale spécialisée „l'application d'une approche préventive“ (art.25) et à prévoir l'obligation des Parties d'œuvrer à la prévention, au contrôle et à la réduction de l'impact transfrontière (art. 5.1).

6.2.3. Connexions avec la Convention d'Aarhus. Si l'on tient compte des objectifs concrets poursuivis, établir et promouvoir une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière pour la Convention d'Espoo et garantir les droits d'accès à l'information, la participation du public à la prise des décisions et l'accès a la justice concernant les problèmes environnementaux pour la Convention d'Aarhus, on constate que les dispositions de deux conventions s'entrecroisent et se complètent réciproquement.⁹

Les deux Conventions encouragent la consolidation de l'application des dispositions prévues dans le cadre de la coopération sous-régionale et cela par la voie des accords bilatéraux à condition que les mesures, qui seraient ainsi introduites soient plus restrictives que celles prévues par la Convention

⁹ La Convention d'Espoo (1991) ne pouvait pas, et cela pour des raisons objectives, contenir des dispositions relatives à ses rapports avec la Convention d'Aarhus (1998). En revanche le protocole de Kiev prévoit expressément que ses dispositions s'appliquent sans préjudice... de la Convention d'Aarhus (art.15).

LA COOPERATION SOUS REGIONALE

d'Espoo (art.2.9) ou qu'elles assurent un accès plus large à l'information, une participation publique plus intense à la prise des décisions et un plus large accès à la justice concernant les questions environnementales, que celles prévues par la Convention d'Aarhus (art.3 point 5).

De surcroît, chaque Partie à la Convention d'Aarhus est tenue à promouvoir les principes du document dans les procédures de prise de décision concernant l'environnement au niveau international et dans le cadre des activités des organisations internationales qui concernent l'environnement (art.3.7).

Sous cette condition de „la subsidiarité positive“, le régime juridique particulier de l'exercice des droits du public dans le cadre de la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière est repris et développé dans le cadre sous-régional en tant qu'instrument essentiel d'application conjuguée et interdépendante de ces deux importants documents internationaux.

De ce point de vue, la Convention d'Espoo précède l'obligation générale des Etats-Parties d'établir une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement qui permette la participation du public aux activités proposées, susceptibles de causer un impact transfrontière négatif significatif sur l'environnement (art. 2.2) de manière que la possibilité offerte au public de la Partie affectée soit égale à celle offerte à son propre public (art. 2.6). Il est également prévu l'obligation des Parties intéressées de s'assurer que le public de la Partie affectée des zones susceptibles d'être atteintes soit informé de l'activité proposée et ait la possibilité de formuler des observations ou des objections à ce propos, et que celles-ci soient transmises à l'autorité compétente (art. 3.8.) ainsi que l'exigence visant la décision finale concernant l'activité proposée prenne en compte les observations ainsi formulées (art. 6.1).

En même temps que le cadre général pour la mise en oeuvre de l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière établi, la Convention d'Aarhus prévoit l'obligation de chaque Etat-Partie de garantir, dans ce contexte, les droits d'accès du public à la prise des décisions en matière d'environnement „dans le but de contribuer à la défense du droit de toute personne, des générations présentes et futures de vivre dans un environnement propice à la santé et au bien être (art.1). Il s'agit, en ce qui nous concerne, des procédures EIE et de certaines activités, plans et programmes.

Particulièrement important du point de vue de la procédure dans un contexte transfrontière est le principe de la non-discrimination, au sens que le public aura accès aux informations, aura la possibilité de participer à la prise des décisions et aura accès à la justice concernant les questions

environnementales, sans distinction de nationalité ou de domicile et, au cas des personnes morales, sans distinction de l'endroit où elles sont enregistrées ou où se trouve leur siège (art. 3.9).

Sans doute, par la voie des accords bi ou multilatéraux, on peut prendre des mesures juridiques, administratives ou de toute autre nature visant à établir et à développer un cadre transparent et substantiel qui assure l'accès du public à l'information, la participation du public et l'accès à la justice.

L'expérience concrète prouve qu'une attention particulière doit être accordée aux possibilités d'action dans le contexte des procédures transfrontière; ainsi pour des raisons de procédure, les possibilités d'appel offerte aux ressortissants et aux résidents étrangers sont souvent assez limitées. Alors que l'ampleur et le calendrier de la participation du public varie d'un pays à l'autre, les problèmes de la réciprocité et de l'équivalence peuvent être résolus et établis seulement par des accords bilatéraux ou sous-régionaux.



COOPERAREA SUBREGIONALĂ PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI ASUPRA MEDIULUI ÎN CONTEXT TRANSFRONTIERĂ

Cooperarea sub-regională în acest domeniu are la bază două tratate cadru: Convenția de la Espoo (25.02.1991) privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontieră și Convenția de la Helsinki privind efectele transfrontieră ale accidentelor industriale (17.03.1992). Pentru aplicarea acestor convenții mai ales la nivel subregional, din cauza diversității statelor în cauză sunt necesare acorduri bi și/sau multilaterale între state aparținând unor regiuni mai omogene care prezintă caracteristici comune în funcție de anumite criterii. Fundamentul juridic al acestor acorduri este constituit de **articolul 8 și anexa VI ale Convenției de la Espoo** care prevăd această posibilitate, fără ca ea să fie însă obligatorie. Elementele cooperării bi sau multilaterale enumerate de anexa VI pot fi măsuri suplimentare și aranjamente instituționale sau administrative ale Părților, armonizarea politicilor privind mediul, sau a metodelor de măsurare și evaluare a impactelor, programe de evaluare și supraveghere comune, aspecte legate de participarea publicului la luarea deciziei, prevenirea și reglementarea diferendelor etc.

Reuniunile periodice ale Părților la Convenție monitorizează aplicarea ei și iau hotărâri cu privire la elaborarea diverselor documente care fac bilanțul experienței dobândită sau recomandă luarea unor noi măsuri. Astfel **a II-a Reuniune a Părților a decis elaborarea unui ghid de aplicare practică a**

Convenției, document cu caracter tehnic care dă exemple și sugestii privind îmbunătățirea aplicării practice a Convenției care pot fi utile și în elaborarea de acorduri bi sau multilaterale.

Experiența aplicării Convenției cu privire la cooperarea subregională a demonstrat posibilitatea încheierii de acorduri sub forme multiple: acordul politic consacră o voință de cooperare care nu prevede însă obligații detaliate, stabilite ulterior, cel instituțional stabilește un comitet mixt al Părților care declanșează procedura EIE, în sfârșit, cel detaliat prevede elementele și răspunderile instituțiilor naționale din Statele care participă.

În ce privește **obiectivele urmărite de acordurile subregionale**, în viziunea autorului ele trebuie să se refere la: asigurarea interpretării uniforme a clauzelor Convenției, clarificări în privința procedurii și a activităților supuse evaluării impactului transfrontieră, instituirea unui sistem instituțional relațional și analiza a posteriori după realizarea proiectului.

Dacă acest din urmă obiectiv care constă în supravegherea activității ulterioare realizării proiectului pentru care s-a efectuat evaluarea impactului asupra mediului pare esențial, autorul constată totuși că el nu este obligatoriu în unele proceduri naționale. De acest lucru trebuie să se țină seama în încheierea acordurilor bi sau multilaterale.

În ultima parte a studiului sunt examinate **interferențele aplicării Convenției de la Espoo în plan subregional cu alte instrumente internaționale** referitoare la protecția mediului. În ce privește relațiile cu dreptul comunitar, aderarea în 1996 a Comunității Europene la Convenția de la Espoo a determinat modificări ale legislației comunitare în materie, îndeosebi prin directivele 97/11 CE privind evaluarea incidențelor anumitor proiecte publice asupra mediului, 2000/60 CE cu privire la stabilirea unui cadru pentru o politică comună în domeniul apei, 2003/35 CE cu privire la participarea publicului la elaborarea unor planuri și programe relative la mediu etc. Printre celelalte convenții internaționale asupra cărora Convenția de la Espoo a exercitat o influență și cu care există interferențe sunt Convenția privind protecția Mării Negre împotriva poluării (București, 1992) și Convenția privind cooperarea pentru protecția și utilizarea durabilă a apelor Dunării (Sofia, 1994).

Conexiunile Convenției de la Espoo cu Convenția de la Aarhus care sunt însă cele mai importante convenții, se intersectează și se completează. Dacă obiectivele primei Convenții se referă la evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontieră cea de-a doua garantează accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție cu privire la problemele de mediu. Convenția de la Aarhus constituie, de asemenea, un principiu de nediscriminare cu privire la naționalitate, domiciliu etc. ale publicului. Legătura între dispozițiile celor două convenții este evidentă.