



Commission économique pour l'Europe

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

Réunion des Parties à la Convention sur
l'évaluation de l'impact sur l'environnement
dans un contexte transfrontière agissant
comme réunion des Parties au Protocole relatif
à l'évaluation stratégique environnementale

**Groupe de travail de l'évaluation de l'impact
sur l'environnement et de l'évaluation
stratégique environnementale**

Deuxième réunion

Genève, 27-30 mai 2013

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

**Promotion de la ratification et de l'application du Protocole
relatif à l'application stratégique environnementale**

**Projet de recommandation sur les bonnes pratiques relatives
à la participation du public aux évaluations stratégiques
environnementales**

Note du secrétariat*Résumé*

Les présentes recommandations ont été élaborées par un consultant auprès du secrétariat en consultation avec le Bureau de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) et de son Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale. Elles ont pour but d'appuyer l'application par les Parties et les futures Parties des dispositions du Protocole qui concernent la participation du public et d'illustrer et de codifier les bonnes pratiques visant à ce que le public ait la possibilité de participer de manière effective, en temps voulu et le plus tôt possible.

Ces projets de recommandations ont été examinés lors d'une réunion sur la participation du public aux prises de décisions environnementales (Genève, 29 et 30 octobre 2012), organisée conjointement avec la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus), conformément à la décision I/4 de la Réunion des Parties à la Convention agissant comme réunion des Parties au Protocole (voir ECE/MP.EIA/SEA/2).

Le projet comprend des observations et des informations communiquées avant, pendant et après la réunion conjointe, par les coordonnateurs nationaux et les experts dans le cadre de la Convention d'Espoo, du Protocole sur l'évaluation stratégique environnementale et de la Convention d'Aarhus. On s'est efforcé d'assurer la cohérence entre ce projet et les recommandations plus générales relatives à la participation du public à la prise de décisions environnementales au titre de la Convention d'Aarhus.

Le Groupe de travail de l'évaluation de l'impact sur l'environnement et de l'évaluation stratégique environnementale devrait examiner le projet de recommandations et décider de les élaborer plus avant afin de les soumettre à la Réunion des Parties à la Convention agissant comme réunion des Parties au Protocole à sa deuxième session.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Participation du public à l'évaluation stratégique environnementale: introduction	1–4	5
II. Participation du public à l'évaluation stratégique environnementale: prescriptions du Protocole ESE.....	5–6	5
III. Participation du public à l'évaluation stratégique environnementale: principes généraux	7–18	6
A. Les termes «public» et «public concerné».....	7–9	6
B. Participation effective du public.....	10–12	8
C. Moment de la participation.....	13–18	9
IV. Participation du public aux différentes phases de l'évaluation stratégique environnementale.....	19–39	11
A. Vérification préliminaire	20–23	11
B. Délimitation du champ de l'évaluation.....	24–26	13
C. Mise à disposition du projet de plan ou de programme et du rapport environnemental.....	27–28	14
D. Possibilité pour le public de donner son avis.....	29–34	15
E. Décision.....	35–36	17
F. Déclaration d'évaluation stratégique environnementale.....	37–39	17
V. Questions concernant la participation du public à l'évaluation stratégique environnementale.....	40–48	18
A. Participation des personnes marginalisées.....	40–41	18
B. La participation dans les cas où la pertinence d'un plan ou d'un programme n'est pas évidente.....	42–46	19
C. La participation du public: questions touchant à la confidentialité	47–49	20
VI. La participation dans un contexte transfrontière	50–53	21
Annexe		
Public participation requirements in the Protocol on Strategic Environmental Assessment.....		24
Encadrés		
1. Bonnes pratiques en matière d'identification du public concerné.....		7
2. Difficultés liées à la participation du public: les États-Unis d'Amérique		7
3. Bonnes pratiques et difficultés en matière de participation du public: La Colombie britannique et le Canada.....		9
4. Bonnes pratiques pour la notification du public en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 5, du paragraphe 3 de l'article 6, du paragraphe 2 de l'article 8 et du paragraphe 2 de l'article 11		12
5. Exemple de bonne pratique: la Slovaquie		14
6. Exemple de bonne pratique: la Norvège		15

7.	Exemple de bonne pratique: les Pays-Bas.....	17
8.	Exemple de bonne pratique: l'Espagne	17
9.	Exemple de bonne pratique: l'Italie	20
10.	Exemple de bonne pratique: l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.....	23

I. Participation du public à l'évaluation stratégique environnementale: introduction

1. La participation du public est un élément essentiel de l'efficacité de l'évaluation stratégique environnementale (ESE). Elle peut améliorer la transparence et la crédibilité des décisions prises, contribuer à ce que toutes les questions pertinentes soient abordées lors de l'établissement du plan ou du programme et permettre de tenir compte rapidement des avis du public lorsqu'on élabore le plan ou le programme. Par la suite, elle peut inciter le public à soutenir l'application du plan ou du programme.

2. Ces recommandations relatives aux bonnes pratiques visent à améliorer la participation du public à l'ESE comme le prévoit le Protocole de la CEE sur l'évaluation stratégique environnementale (Protocole ESE) à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo). Elles indiquent comment appliquer les prescriptions du Protocole, illustrent les meilleures pratiques et donnent des idées de pratiques novatrices.

3. Les recommandations ont été établies en consultation avec le Bureau de la Convention d'Espoo et de son Protocole et examinées au cours d'un atelier sur la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement (Genève, 29 et 30 octobre 2012), organisé conjointement avec la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus). Elles complètent les directives concernant l'application de l'article 7 de la Convention d'Aarhus par ses Parties et les recommandations sur la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement élaborées au titre de cette convention. Elles devraient être lues en même temps que le Manuel pratique destiné à appuyer l'application du Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale (Manuel pratique)¹.

4. Dans le présent document, le terme «doit» renvoie aux prescriptions du Protocole ESE et les termes «peuvent» ou «pourraient» renvoient à une bonne pratique supplémentaire.

II. Participation du public à l'évaluation stratégique environnementale: prescriptions du Protocole ESE

5. Le Protocole ESE exige que le public puisse formuler des observations sur les projets de plans ou de programmes et les rapports environnementaux associés. Il recommande que, selon qu'il convient, les Parties s'efforcent de faire participer le public à la vérification préliminaire et à la délimitation du champ de l'évaluation. Il doit être tenu dûment compte des observations formulées par le public dans les décisions concernant le plan ou le programme. Une fois que le plan ou le programme a été adopté, le public doit recevoir des informations sur ce plan et sur le processus ESE dans une «déclaration d'ESE». (Voir dans l'annexe une liste des prescriptions du Protocole concernant la participation du public.)

¹ Publication en ligne (ECE/MP.EIA/17), à consulter sur le site: http://www.unece.org/env/eia/pubs/sea_manual.html.

6. L'article 3 du Protocole ESE confère au public un certain nombre de droits généraux semblables à ceux énoncés à l'article 3 de la Convention d'Aarhus, notamment:

- a) L'aide et les conseils des agents et des autorités;
- b) La reconnaissance et l'appui aux associations, organisations ou groupes pertinents (par exemple aux organisations non gouvernementales (ONG));
- c) La possibilité d'exercer leurs droits conformément au Protocole sans être pénalisé, persécuté ou harcelé, et sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile.

III. Participation du public à l'évaluation stratégique environnementale: principes généraux

A. Les termes «public» et «public concerné»

7. Dans le Protocole ESE, le terme «public» désigne «une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes» (art. 2, par. 8). Les ONG font ainsi partie du public. Même lorsqu'une association, une organisation ou un groupe n'a pas de personnalité morale, ils peuvent être considérés, si les cadres juridiques nationaux le permettent, comme faisant partie du public².

8. Le Protocole ESE ne définit pas ce qu'il faut entendre par «public concerné», si ce n'est que les ONG intéressées en font partie. Ici, on peut se conformer à la définition du paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention d'Aarhus, selon laquelle l'expression «public concerné» désigne «le public qui est touché ou risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt». Il en va de même des organisations de promotion de la santé.

9. Pour appliquer les prescriptions du paragraphe 3 de l'article 8 et faire en sorte que les planificateurs identifient le public qui devrait participer à une ESE donnée, les Parties peuvent définir dans leur cadre juridique national:

- a) Le public, au sens du Protocole ESE;
- b) Le public concerné, au sens de la Convention d'Aarhus (voir l'encadré 1);
- c) Ce que signifie «qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du» processus décisionnel en matière d'environnement;
- d) Les prescriptions éventuelles que les ONG environnementales doivent respecter pour être considérées comme «ayant un intérêt»;
- e) Ce qui permettrait d'accorder un accès plus large à la justice.

² Ibid.

Encadré 1

Bonnes pratiques en matière d'identification du public concerné

Pour identifier ce qu'il faut considérer comme public concerné, à propos d'un plan ou d'un programme proposé, l'autorité chargée de l'établissement du plan pourrait tenir compte des éléments suivants:

- a) Un large éventail d'intérêts, assurant une participation équilibrée du public, sans exclusive. De nombreuses décisions présentant un aspect environnemental concernent aussi la santé, les intérêts sociaux et économiques et les groupes d'intérêt correspondants pourraient être autorisés à participer de manière équitable;
- b) Des groupes difficiles à atteindre. Certains membres du public peuvent être désireux de participer mais incapables de le faire (par exemple des groupes marginalisés tels que les personnes âgées et les jeunes, les migrants, les personnes à faible niveau d'alphabétisation). (Voir les sections V.A et V.B ci-dessous.) D'autres seraient capables de participer mais ne le souhaitent pas (par exemple en raison de mauvaises expériences antérieures, par manque de temps ou parce qu'ils n'y voient aucun intérêt). On pourrait s'efforcer de faire participer au moins les organisations qui représentent ces groupes ainsi que les groupes qui sont à la fois capables et désireux de participer;
- c) Les groupes susceptibles d'entraver le processus décisionnel, comme les lobbies puissants ou ceux qui pourraient influencer les décideurs. Étant donné qu'ils feront entendre leur avis de toute façon, il pourrait être plus réaliste et plus efficace de les inclure dans la discussion dès le début, d'essayer de comprendre leurs motivations et d'en tenir compte, et éventuellement de trouver des compromis.

Encadré 2

Difficultés liées à la participation du public: les États-Unis d'Amérique

Il est fréquent que la collaboration concerne seulement des membres de la population locale qui peuvent assister régulièrement aux réunions d'ESE et/ou des professionnels de l'industrie, des organisations à but non lucratif ou des administrations dont les frais et le temps passé sont couverts dans le cadre de leur emploi. Ce fut la principale critique adressée au Beaverhead-Deerlodge Partnership (BDP), une collaboration entre des associations de protection de l'environnement et des entreprises de l'industrie du bois aux États-Unis qui visait à créer un plan de gestion de la Forêt nationale Beaverhead-Deerlodge au Montana. Le processus choisi par le BDP a été critiqué comme accordant la priorité et une voix privilégiée à des intérêts autodésignés pour gérer les forêts nationales, en raison du caractère généralement exclusif des délibérations des parties prenantes³.

³ M. Hourdequin *et al.*, «Ethical implications of democratic theory for U.S. public participation in environmental impact assessment», *Environmental Impact Assessment Review*, No. 35 (2012), p. 37 à 44.

B. Participation effective du public

10. Au paragraphe 1 de l'article 8, le Protocole exige que le public ait la possibilité de participer à l'ESE «de manière effective». Cette participation doit être effective du point de vue:

a) *Des participants*: Les participants devraient intervenir dès les premiers stades et pendant tout le processus de planification et être autorisés à s'exprimer pleinement; leur avis devrait être pris en considération par les planificateurs de manière positive, avec respect et sérieux, dans un esprit d'enrichissement mutuel;

b) *Des planificateurs*: La participation du public devrait conduire à des suggestions utiles qui facilitent le choix d'une option et améliorent le plan ou le programme.

11. Les possibilités de participation effectives du public sont⁴:

a) *Bien planifiées et ciblées sur les questions négociables concernant le plan ou le programme*. Le public devrait connaître les objectifs, la procédure et les résultats attendus du processus d'ESE;

b) *Source d'avantages réciproques pour les planificateurs et les participants*. Cela peut exiger d'envisager une portée plus vaste que les seuls objectifs du plan et supposer de promouvoir la coopération et le consensus plutôt que la confrontation;

c) *Une aide pour les participants* grâce à la diffusion d'informations sur le plan ou le programme et sur le processus de planification. Le renforcement des capacités, la facilitation et l'aide peuvent être assurés, en particulier pour les groupes qui, autrement, n'auraient pas la possibilité de participer et dans les régions qui n'ont pas l'habitude d'établir des plans;

d) *Efficaces*. Du fait que l'ESE suppose que l'on y consacre des ressources humaines et financières ainsi que du temps, elle doit être efficace pour que le public soit encouragé à y participer;

e) *Ouvertes et transparentes*. Les personnes qui sont concernées par un plan ou un programme et souhaitent y participer pourraient avoir accès à toutes les informations et participer à toutes les réunions et aux rencontres intéressant l'ESE. Des informations pourraient être fournies afin de faciliter cette participation;

f) *Axées sur le contexte*. Étant donné que de nombreuses communautés ont leurs propres règles, officielles ou non, régissant l'accès du public aux ressources, la résolution des conflits et la gouvernance, la planification pourrait être adaptée aux conditions culturelles, sociales, économiques et politiques des communautés concernées;

g) *Crédibles et rigoureuses*, et adhérant aux normes admises en matière d'éthique, de déontologie professionnelle et d'obligations morales. La participation du public peut être facilitée par un coordonnateur neutre – désigné de concert avec le public ou dont le public a le droit de refuser le choix – améliore l'impartialité du processus, diminue les tensions et le risque de conflit entre les participants, incite le public à exprimer ses opinions sans crainte et accroît sa confiance dans la décision finale, enfin réduit le risque de corruption. Un code d'éthique pourrait être adopté;

⁴ Les critères indiqués dans ce paragraphe sont fondés sur les ouvrages suivants: P. André *et al.*, «Public Participation: International Best Practice Principles», Special Publication Series n° 4 (Fargo, United States, International Association for Impact Assessment, 2006) et K. Arbter *et al.*, *The Public Participation Manual: Shaping the Future Together* (Vienne, Ministère autrichien de l'environnement et Association autrichienne pour l'environnement et la technologie, 2007).

h) *Proportionnelles*. Les ressources consacrées à une ESE pour un plan local d'urbanisme ne devraient pas être les mêmes que celles nécessitées par un plan faisant intervenir l'énergie nucléaire.

Encadré 3

**Bonnes pratiques et difficultés en matière de participation du public:
La Colombie britannique et le Canada**

L'examen d'une (évaluation environnementale (EE)) considérée généralement comme une réussite par les Premières Nations, par l'Initiateur et par les consultants, a montré clairement que des relations saines, positives et empreintes de respect avaient été les aspects positifs de cette initiative. Tous les participants ont estimé aussi que de mauvaises relations étaient responsables de l'échec du processus d'EE, même si cette évaluation a finalement reçu l'approbation du Gouvernement⁵.

12. Pour assurer une participation effective du public aux ESE, il convient de:

- a) *Renforcer les capacités*: Expliquer les processus de planification et d'ESE de façon non technique afin que les participants en comprennent les principales étapes et sachent comment leur avis contribuera à leur réalisation;
- b) *Préciser l'intérêt du plan ou du programme et de ses effets*, par exemple en insistant sur les effets sur la santé des populations;
- c) *Publier des résumés non techniques* des informations concernant l'ESE sous diverses formes;
- d) *Organiser des réunions informelles, des ateliers et des discussions par petits groupes* plutôt que (ou en plus) des réunions formelles dans des locaux administratifs officiels ou des centres de convention;
- e) *Faire en sorte que les coordonnateurs n'interviennent qu'à bon escient* lors des réunions afin que les participants soient pleinement respectés, qu'ils aient largement le temps de s'exprimer sans être bousculés et qu'on invite ceux qui gardent le silence à donner leur avis.

C. Moment de la participation

13. Une participation précoce et soutenue du public à l'ESE aide à instaurer la confiance entre les participants, à améliorer la délimitation du champ de l'évaluation et la vérification préliminaire de l'ESE, augmente les possibilités de modifier le plan ou le programme en fonction des observations et des avis du public, réduit le risque de rumeurs et permet aux planificateurs de prendre les décisions avec plus de confiance. Le Protocole ESE exige «que le public ait la possibilité de participer de manière effective, en temps voulu et le plus tôt possible, lorsque toutes les options sont encore envisageables» (art. 8, par. 1), que «le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental soient mis à la disposition du public en temps voulu» (art. 8, par. 2), et que le public ait la possibilité de donner son avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental «dans des délais raisonnables» (art. 8, par. 4). Faire participer le public à l'identification des options de plan ou de programme et au choix des meilleures options devrait s'avérer particulièrement

⁵ Annie Booth and Norman Skelton, "Improving First Nations' participation in environmental assessment processes: recommendations from the field", *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 29, No. 1 (March 2011), pp. 49–58.

efficace car cela aide à respecter ces prescriptions du Protocole et témoigne de l'ouverture d'esprit des planificateurs.

14. Les expressions «en temps voulu» et «le plus tôt possible» sont à comprendre du point de vue du public qui cherche à participer effectivement au processus ESE. Ces exigences tiennent compte aussi des caractéristiques du plan ou du programme proposé et des effets qu'il peut avoir sur l'environnement, y compris sur la santé.

15. Le Protocole ne précise pas de délais pour la participation du public aux diverses étapes du processus ESE. Un cadre national peut soit fixer des délais pour chaque phase soit adopter une méthode plus souple dans laquelle ce sont les autorités établissant le plan qui fixent des délais en fonction des conditions particulières à chaque cas⁶. Cette méthode permet aux autorités de tenir compte des caractéristiques du plan ou du programme proposé mais elle risque d'entraîner une incertitude et des divergences entre les autorités publiques. Aussi, lorsqu'on utilise la méthode souple, le cadre juridique national pourrait spécifier:

a) Un délai minimal pour que le public puisse donner son avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental (art. 8);

b) Un délai maximal après l'adoption du plan ou du programme pour la publication du plan ou programme et de la déclaration d'ESE (art. 11, par. 2);

c) Des délais minimaux pour la participation du public à la vérification préliminaire (art. 5, par. 3) et à la délimitation du champ de l'évaluation (art. 6, par. 3)⁷. Ces délais dépendent de la complexité du plan et du rapport environnemental mais doivent toujours être suffisants pour permettre un examen minutieux des documents pertinents et pour laisser au public le temps de donner son avis.

16. Les points suivants pourraient être pris en considération pour fixer ces délais:

a) Un plan complexe ou de portée nationale exigera plus de temps qu'un programme simple ou d'intérêt local. Le délai à fixer dépendra aussi des caractéristiques du public et de la manière dont le rapport environnemental est présenté. Il est peu probable qu'une période inférieure à quatre semaines constitue «un délai raisonnable» pour un plan ou un programme quel qu'il soit;

b) Le même délai pourrait être accordé pour les observations sur le rapport environnemental et sur le projet de plan ou de programme. Le délai commence à courir le jour où le plan ou le programme ou son rapport environnemental est rendu public, la date la plus éloignée étant retenue. Si, par exemple, le rapport environnemental est publié une semaine après le plan, alors la période de participation du public commence avec la publication du rapport environnemental.

17. Ni le Protocole ESE ni le Manuel pratique ne précisent ce que recouvre la prescription figurant au paragraphe 1 de l'article 8, à savoir que le public doit avoir la possibilité de participer «lorsque toutes les options sont encore envisageables». Cela pourrait être interprété comme signifiant «quand n'importe laquelle des options peut encore être choisie comme option privilégiée». Toutes les options ne sont plus envisageables par exemple dans les cas suivants: si une décision de haut niveau a écarté certaines options ou désigné une option privilégiée, si un financement a été assuré pour un élément de certaines options mais pas des autres (par exemple, une route qui facilite le développement d'une zone particulière); si une option privilégiée a fait l'objet d'une annonce publique de la part

⁶ Voir Case C-474/10, *Department of the Environment v. Seaport (NI) Ltd and others*, Cour européenne de Justice, 20 octobre 2011.

⁷ Voir *Good Examples of EIA and SEA Regulation and Practice in five Countries* (Brno, Czech Republic, Justice and Environment, 2008), à consulter sur le site: http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2009/06/eia-sea_good_examples.pdf.

de l'autorité compétente alors même que le plan ou le programme n'a pas encore été adopté; ou bien encore si l'administration publique a donné son autorisation pour la mise en œuvre d'un projet dont l'exécution dépendrait du plan ou du programme.

18. Le cadre juridique national pourrait prévoir d'offrir au public des possibilités de participations répétées ou prévoir l'extension des délais, par exemple dans les cas suivants:

- a) S'il n'est pas certain que le public concerné a été effectivement notifié;
- b) Si de nouvelles informations importantes apparaissent ou si les circonstances changent de façon significative en obligeant à donner au public une nouvelle possibilité de participer.

IV. Participation du public aux différentes phases de l'évaluation stratégique environnementale

19. Les principes généraux énoncés à la section III ci-dessus s'appliquent à chacune des phases de l'évaluation stratégique environnementale comme indiqué ci-dessous.

A. Vérification préliminaire

20. Au cours de cette phase, il convient de demander l'avis du public, «s'il y a lieu», sur la question de savoir si le plan ou le programme doit faire l'objet d'une ESE. «S'il y a lieu» pourrait signifier si le public sera particulièrement touché par le plan ou le programme, si des groupes différents seront touchés différemment, si le plan ou le programme risque de prêter à controverse, ou si l'on recherche des solutions novatrices. Dans le cas où un plan ou un programme ne devrait pas exiger d'ESE, le fait de faire participer le public à cette vérification préliminaire évitera que soient portées ultérieurement des accusations selon lesquelles le plan ou le programme aurait été préparé sans que toutes les informations nécessaires aient été fournies.

21. L'annexe III du Protocole ESE décrit les critères permettant de déterminer les effets notables probables d'un plan ou d'un programme sur l'environnement, y compris sur la santé. Un document de vérification préliminaire contenant des informations conformes à l'annexe III pourrait être établi. Des questions associées à cette annexe permettraient d'obtenir du public des renseignements qui ne sont pas autrement disponibles. Il peut s'agir, entre autres, des éléments suivants:

- a) Les projets résultant du plan ou du programme auraient-ils un effet notable sur l'environnement, y compris sur la santé? (annexe III, par. 2);
- b) Existe-t-il des problèmes d'environnement, y compris de santé, dans la zone qui pourrait être touchée par le plan ou le programme? (annexe III, par. 4);
- c) Le plan ou le programme pourrait-il avoir des effets notables sur l'environnement, y compris sur la santé? (annexe III, par. 5);
- d) Le plan ou le programme pourrait-il avoir un effet important sur l'environnement, y compris sur la santé, des résidents d'un autre pays? (annexe 3, par. 7);
- e) Le plan ou le programme pourrait-il avoir des retombées sur une zone précieuse ou vulnérable? (annexe 3, par. 8).

22. Si les Parties estiment approprié de donner au public la possibilité de participer à la vérification préliminaire, le public pourrait en être averti comme indiqué dans l'encadré 4 ci-dessous.

Encadré 4

Bonnes pratiques pour la notification du public en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 5, du paragraphe 3 de l'article 6, du paragraphe 2 de l'article 8 et du paragraphe 2 de l'article 11

1. En vertu du paragraphe 1 de l'article 8, le public doit être averti de sa possibilité de participer «de manière effective, en temps voulu et le plus tôt possible» (voir sect. III ci-dessus).
2. Un avis au public pourrait être affiché sur le site Web et/ou les tableaux d'affichage publics de l'autorité compétente chargée de prendre la décision. Cet affichage pourrait être complété par d'autres formes actives de notification telles que:
 - a) Un avis au public dans les médias (radios, télévisions, journaux) correspondant à la portée géographique de l'activité proposée (de l'échelle internationale à l'échelle locale). Il est en général plus efficace de publier la notification dans un quotidien local à grande diffusion plutôt que dans un journal officiel hebdomadaire, et dans les médias qui ont la plus large diffusion;
 - b) Des avis placés sur les panneaux d'affichage à des endroits très fréquentés par le public concerné et habituellement utilisés à cet effet (par exemple, dans les salles municipales, les écoles, les bureaux de poste, etc.);
 - c) Un article dans un bulletin d'information émanant de l'autorité chargée de la planification;
 - d) Des courriers publicitaires ou une notification individuelle.
3. La notification du public pourrait porter sur les points suivants:
 - a) Les possibilités de participation offertes au public, en prenant soin de ne pas exagérer l'influence possible de cette participation sur les résultats afin d'éviter les attentes irréalistes;
 - b) Un aperçu du processus de participation du public, y compris un résumé des informations les plus importantes;
 - c) Des précisions sur les endroits où présenter des observations ou poser des questions;
 - d) Le délai accordé pour l'envoi des observations ou des questions, compte tenu du fait que les voies de notification utilisées peuvent influencer sur le temps nécessaire pour que la notification atteigne effectivement le public concerné;
 - e) Les moyens par lesquels les observations ou questions peuvent être présentées (oralement ou par écrit, par voie électronique, etc.);
 - f) Comment le plan ou le programme touche, et est touché par, d'autres plans ou programmes et projets.
4. Les autorités publiques pourraient veiller à ce que la notification et la totalité des informations qui l'accompagnent restent disponibles pendant tout le processus de participation afin que les personnes mises au courant tardivement aient accès à toutes les informations dont elles ont besoin pour participer de manière effective.

23. Qu'un plan ou programme se révèle ou non nécessiter une ESE, il est exigé au paragraphe 4 de l'article 5 que les conclusions auxquelles aboutit la vérification préliminaire doivent être mises à la disposition du public en temps voulu.

Les recommandations indiquées dans l'encadré 4 au sujet de la notification du public peuvent aussi être appliquées dans ce domaine.

B. Délimitation du champ de l'évaluation

24. Pour déterminer les informations pertinentes à inclure dans le rapport environnemental – délimitation du champ de l'évaluation –, il faut tenir compte de «l'intérêt du public» (art. 7, par. 2 c)) et celui-ci doit pouvoir, «selon qu'il convient», participer à cette délimitation (art. 6, par. 3). Il est souhaitable aussi d'identifier et d'informer toutes les autres Parties concernées à ce stade, afin qu'elles puissent consulter leur public sur le champ de l'ESE s'il y a lieu. Si les Parties jugent nécessaire de donner au public des possibilités de participer à la délimitation du champ de l'évaluation, le public pourrait en être informé conformément aux recommandations figurant dans l'encadré 4.

25. On pourrait établir un document contenant les aspects pertinents de l'annexe IV du Protocole ESE – par exemple, les objectifs principaux et le projet de contenu du plan, les aspects pertinents de l'état de l'environnement, les problèmes d'environnement concernés et les objectifs en matière d'environnement. Des questions liées à l'annexe IV qui tiennent compte de l'intérêt du public (art. 7, par. 2) pourraient permettre d'obtenir du public des informations qui ne sont pas autrement disponibles, entre autres sur les points suivants:

a) Quels aspects et problèmes actuels concernant l'environnement, y compris la santé, sont particulièrement inquiétants? Lesquels ne sont pas particulièrement inquiétants? (annexe IV, par. 2 et 4);

b) Quels domaines sont susceptibles d'être touchés de manière importante par le plan ou le programme? Quels aspects de l'état actuel de l'environnement, y compris la santé, devraient être identifiés et décrits pour ces zones? Quelles zones ne sont pas susceptibles d'être touchées de manière importante? (annexe IV, par. 3);

c) Quels objectifs en matière d'environnement, y compris de santé, – notamment ceux établis au niveau local – sont pertinents pour le plan ou le programme? (annexe IV, par. 5);

d) Quels sont les effets importants probables sur l'environnement, y compris sur la santé, du plan ou du programme? Quels sont les effets improbables? (annexe IV, par. 6);

e) Quelles mesures doivent être envisagées pour prévenir, réduire ou atténuer tout effet négatif notable sur l'environnement, y compris sur la santé, résultant du plan ou du programme? (annexe IV, par. 7);

f) Quelles solutions de remplacement raisonnables devraient être envisagées à la place du plan ou du programme? (annexe IV, par. 8, et art. 7, par. 2);

g) Quels sont les effets notables probables du plan ou du programme sur l'environnement, y compris sur la santé, à l'échelle transfrontière? Quels effets sont probablement négligeables? (annexe IV, par. 10).

Encadré 5

Exemple de bonne pratique: la Slovaquie

L'ESE de la politique énergétique 2000 de la Slovaquie a commencé au début de l'élaboration de cette politique. Le Ministère de l'économie a établi les grandes lignes d'une politique énergétique qu'il a soumises aux ONG pour observations puis un document de travail pour les réunions parlementaires. Dès que le projet a été disponible, il a été notifié par un avis publié dans *Hospodárske noviny* (Nouvelles économiques) et le texte intégral pouvait être consulté sur l'Internet et auprès des services gouvernementaux. Pendant deux mois, le public a pu l'examiner et présenter des observations sur le champ de l'ESE. Plus de 400 observations ont été reçues⁸.

26. Afin d'être certain que toutes les questions importantes pour le public sont traitées dans l'ESE, il vaut mieux inclure trop de sujets que pas assez.

C. Mise à disposition du projet de plan ou de programme et du rapport environnemental

27. «L'accès du public» aux documents signifie «l'accès du public concerné à tous les secteurs»⁹. Cela suppose:

a) Une notification avertissant que les documents sont disponibles pour consultation, suivant les recommandations de l'encadré 4;

b) L'accès aux documents sans obstacles.

28. L'accès aux documents sans obstacles pourrait signifier:

a) Publier l'information dans divers médias, y compris au moins sous forme électronique et sous forme papier;

b) Présenter l'information de manière claire, concise et sans répétitions, assortie d'un résumé non technique;

c) Adapter les informations fournies et les moyens de communication aux groupes visés;

d) Présenter l'information de manière simple et accessible dans une langue que le public puisse comprendre même s'il s'agit de minorités ethniques concernées ou de migrants. Si une grande partie de la population utilise une autre langue comme principale ou unique forme de communication, les parties pertinentes des documents pourraient être traduites dans cette langue;

e) Présentation de bonne qualité, c'est-à-dire facile à lire ou à écouter;

f) Fournir des informations exactes, fiables et équilibrées qui exposent différents aspects du sujet et évitent toute manipulation;

g) Mettre à disposition le rapport environnemental dans des endroits commodes, par exemple les bibliothèques, les écoles, les bureaux de poste ou les services

⁸ Barry Dalal-Clayton and Barry Sadler, *Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience* (London and Sterling, Virginia, Earthscan, 2005).

⁹ La Convention d'Aarhus exige que les Parties prennent les dispositions voulues pour que «le public» participe à l'élaboration des plans ou des programmes relatifs à l'environnement. Ceci diffère légèrement du paragraphe 2 de l'article 8 du Protocole qui vise «le public concerné».

gouvernementaux. Il est utile que les horaires d'ouverture de ces lieux soient adéquats et clairement indiqués et qu'une surface de travail claire et discrète soit prévue pour que les lecteurs puissent se concentrer et prendre des notes;

h) Permettre l'accès gratuit du public aux informations concernant l'ESE. Le public doit pouvoir recevoir des copies des informations sur demande à un prix raisonnable ou gratuitement. Les autorités qui se proposent de faire payer la délivrance de copies des informations pourraient indiquer les tarifs à l'avance en les affichant dans un endroit visible. Le public pourrait être autorisé à faire gratuitement des copies sur place au moyen de leur propre matériel de reproduction, y compris de prendre des photographies numériques de la documentation pertinente;

i) Suivant les recommandations du paragraphe 41 ci-dessous pour les personnes marginalisées.

Encadré 6

Exemple de bonne pratique: la Norvège

Pour accroître la participation du public à l'élaboration du plan régional 2010 sur le climat établi par le Conseil du comté de Nordland (Norvège), les planificateurs ont préparé une version abrégée du plan, publié des lettres dans les journaux locaux pour encourager la population à participer et utilisé Facebook, Twitter et les blogs. Ils ont aussi parcouru le comté de Nordland pendant un mois en véhicule électrique. Ils utilisaient des articles de la vie de tous les jours comme les bottes de caoutchouc et les gélifiés (représentant les réfugiés climatiques) pour entamer les discussions; ils débattaient des questions concernant le climat et l'énergie en général puis les reliaient à des problèmes locaux; et ils attiraient le public en servant des gaufres et des boissons. Ainsi, le public a été sensibilisé à l'importance de ce plan, de nombreuses observations ont été reçues, le public a bien accueilli les rencontres avec les fonctionnaires du Conseil et le Conseil du comté de Nordland est désormais associé aux questions climatiques et énergétiques.

D. Possibilité pour le public de donner son avis

29. Au paragraphe 4 de l'article 8, le Protocole demande aux Parties de veiller à ce que le public concerné ait la possibilité de donner son avis sur le projet de plan ou de programme et sur le rapport environnemental dans des délais raisonnables. Le public pourrait aussi avoir la possibilité d'acquiescer de nouvelles informations, d'examiner ou de poser des questions sur le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental, par exemple grâce à des expositions et des affichages (avec ou sans personnel présent), des services d'information par téléphone ou par Internet, des auditions publiques et des ateliers. Le Manuel pratique examine les avantages et les inconvénients de ces méthodes. Les responsables de la planification et/ou les consultants qu'ils engagent pourraient aider le public à prendre connaissance des documents ESE, par exemple en expliquant les informations et l'intérêt qu'elles présentent pour le processus décisionnel. Ils pourraient centrer leurs explications sur les notions complexes et inhabituelles et anticiper les questions que pourrait poser le public.

30. Le public est autorisé à donner sur le projet de plan ou de programme et sur le rapport environnemental tout avis qu'il estime pertinent, gratuitement et sans avoir à remplir des formalités inutiles. Il n'est pas tenu d'indiquer ses sources d'information ou de fournir des justifications et/ou des raisons motivant son avis. Toutefois, ces sources sont susceptibles d'améliorer les informations contenues dans le rapport environnemental et par là de conduire à une prise de décisions en toute connaissance de cause.

31. Le public peut communiquer des avis par écrit soit à l'autorité chargée de l'établissement du plan soit à un organe impartial approprié agissant sous la conduite de cette autorité. Dans ce dernier cas, cet organe pourrait collecter tous les avis reçus et les communiquer dans leur intégralité, pas seulement sous forme agrégée, à l'autorité publique responsable. Les Parties pourraient mettre en place des procédures claires pour la présentation par le public d'avis écrits pendant toute la période envisagée de participation du public, y compris avant, pendant ou après les auditions publiques éventuelles.

32. Les auditions ou enquêtes au cours desquelles le public peut donner son avis oralement constituent souvent une forme efficace de participation. Une ou plusieurs de ces auditions pourraient être organisées si les éléments suivants le justifient:

- a) L'échelle et la portée géographique du plan ou du programme et/ou de ses effets;
- b) Le caractère controversé ou l'importance du plan ou du programme;
- c) Les problèmes et avis soulevés par la participation du public;
- d) Les divers publics concernés et leur localisation;
- e) La nécessité qu'une autorité compétente pose des questions directement aux témoins afin de dissiper les malentendus, de mieux comprendre le point de vue du public ou de permettre un examen contradictoire des points de vue différents;
- f) Le besoin ressenti par le public d'exprimer son avis par voie orale plutôt que sous forme écrite.

33. Toute audition ou enquête pourrait:

- a) Être organisée dans un lieu commode pour le public concerné et dans un endroit approprié;
- b) Avoir lieu à une heure qui permette la participation de tout l'éventail du public;
- c) Être annoncée suffisamment à l'avance pour que le public ait le temps de se préparer à une participation effective;
- d) Prévoir un temps suffisant et la possibilité que tous les intérêts majeurs puissent être entendus, de manière équitable et adaptée;
- e) Assurer un bon équilibre entre le temps consacré à la fourniture d'informations et celui consacré aux questions et aux débats;
- f) Permettre au public d'exprimer son avis – par voie orale seulement s'il le désire –, sans avoir besoin d'une représentation légale;
- g) Autoriser le public à distribuer des déclarations écrites et à apporter des éléments de preuve en appelant des témoins à déposer;
- h) Tenir un registre de tous les participants.

34. D'autres moyens pourraient être envisagés pour permettre au public de s'exprimer, par exemple des imprimés invitant à formuler des observations, des consultations par le biais d'Internet ou du Web, des feuilles de questions et de réponses, des enquêtes, des ateliers et des comités consultatifs. Le Manuel pratique examine les avantages et les inconvénients de ces méthodes.

Encadré 7

Exemple de bonne pratique: les Pays-Bas

L'ESE pour la ligne ferroviaire du Zuiderzee:

... a permis une vaste consultation qui a donné aux parties prenantes le sentiment qu'ils participaient et que leur avis était pris au sérieux. Cela les a incités à réfléchir sur leur propre position et à tenir compte des intérêts des autres dans leurs préférences pour les diverses options. Les débats publics sur les trajets possibles de la ligne se sont déroulés au cours de nombreuses auditions réunissant les parties prenantes et les experts. Le bureau du projet s'est employé activement à stimuler le dialogue entre les divers groupes. L'existence de multiples trajets possibles pourrait avoir aidé à rassurer les résidents en leur montrant que l'alternative passant le plus près de chez eux n'était que l'une des nombreuses possibilités qui pourrait être choisie¹⁰.

E. Décision

35. Les décideurs doivent «tenir dûment compte» des observations du public lors de l'adoption du plan ou du programme. Cela ne signifie pas que toutes les suggestions doivent être suivies mais que les observations formulées doivent être examinées de manière positive, et avec sérieux, dans un esprit d'enseignement réciproque.

36. C'est une bonne pratique pour les autorités chargées de la planification d'expliquer comment il a été tenu compte des observations du public, en précisant, à propos de chaque observation, quels changements ont été apportés au plan ou au programme ou, si aucun changement n'a été apporté, en expliquant pourquoi. Les décideurs ne devraient pas se borner à indiquer qu'une observation a été «notée» car cela n'indique pas qu'ils en ont dûment tenu compte.

Encadré 8

Exemple de bonne pratique: l'Espagne

En Espagne, la participation au Programme de développement rural durable a fourni près de 700 réponses et près de 1 200 suggestions d'amélioration. Quarante-six pour cent d'entre elles concernaient les actions du programme, l'ESE et la Stratégie rurale et 85 % des suggestions ont été acceptés. Elles comportaient le traitement garanti des eaux dans toutes les zones naturelles protégées, le respect des questions environnementales et la garantie que le public pouvait participer à la prise de décisions aux niveaux local et régional.

F. Déclaration d'évaluation stratégique environnementale

37. Une fois le plan ou le programme adopté, les décideurs doivent communiquer au public – pas seulement au public concerné et en particulier au public transfrontière – des informations sur le plan ou le programme adopté et la manière dont le processus d'ESE l'a enrichi et influencé (déclaration d'ESE). La déclaration d'ESE doit comprendre entre autres des renseignements sur la manière dont les observations du public ont été prises en considération: la méthode décrite au paragraphe 36 ci-dessus pourrait être utilisée à cette fin.

¹⁰ A. van Buuren et S. Nooteboom «The success of SEA in the Dutch planning practice: How formal assessments can contribute to collaborative governance», *Environmental Impact Assessment Review* vol. 30, n° 2 (2005), p. 127 à 135.

38. Le public pourrait être averti de la disponibilité de ces documents comme indiqué dans l'encadré 4. La «disponibilité» des documents pourrait être entendue conformément aux paragraphes 27 et 28 ci-dessus. Le public pourrait aussi être informé des conséquences de l'adoption du plan ou du programme et des recours judiciaires contre ce plan ou ce programme s'ils existent dans le système juridique national.

39. Le Protocole ne précise pas combien de temps après l'adoption du plan ou du programme les informations requises doivent être mises à disposition. Toutefois, une bonne pratique serait de considérer comme une période raisonnable le délai d'un mois après l'adoption du plan.

V. Questions concernant la participation du public à l'évaluation stratégique environnementale

A. Participation des personnes marginalisées

40. Les personnes qui en général ne participent pas à l'ESE comprennent les personnes âgées, les jeunes, les handicapés, les pauvres, les femmes, les minorités et les habitants de zones isolées. Les membres de ces groupes pourraient se heurter à des difficultés particulières pour utiliser l'Internet ou y avoir accès; pour lire des documents longs et techniques; ou pour s'engager dans un cadre officiel ou professionnel. Du fait que le plus souvent leur avis n'est pas pris au sérieux, ils peuvent se sentir peu désireux ou incapables d'exprimer une opinion dans les lieux de discussion habituels.

41. Tous les publics concernés, y compris ceux qui habituellement ne s'expriment pas, doivent pouvoir participer effectivement à la vérification préliminaire et à la délimitation du champ de l'évaluation, le cas échéant, et donner leur avis sur le projet de plan ou de programme et sur le rapport environnemental. Le Protocole ne précise pas comment les avis doivent être exprimés mais spécifie que la possibilité offerte doit l'être «de manière effective». En plus des méthodes examinées aux paragraphes 11 et 12, cela peut exiger de recourir à des techniques de participation du public différentes des méthodes habituellement utilisées pour l'établissement du plan et l'ESE, c'est-à-dire selon le groupe visé:

a) La publication de résumés non techniques et des parties pertinentes du rapport environnemental sous diverses formes, par exemple dans les langues minoritaires, en braille et dans les médias sociaux;

b) La tenue de réunions dans des zones isolées ou rurales aussi bien que dans les villes, plus centrales et plus vastes;

c) Encourager activement les groupes marginalisés à participer à l'ESE, par exemple en affichant des avis dans certaines communautés particulières, en tenant des stands ou en prononçant des allocutions à des manifestations organisées par des groupes particuliers, ou encore en leur demandant de participer par le biais des responsables communautaires;

d) Faire intervenir les groupes et représentants existants de personnes marginalisées. Ces groupes et représentants peuvent avoir déjà acquis une connaissance des processus de planification et d'ESE et être capables de participer par des voies plus traditionnelles; ils sont les mieux placés pour savoir comment communiquer avec les personnes marginalisées; ils peuvent avoir une idée de ceux qui pourraient être engagés dans les processus participatifs; et pourraient être capables d'utiliser des moyens non classiques de diffusion de l'information et de collecte des avis de la population;

e) Fournir des moyens financiers dans les cas où la participation du public ne pourrait avoir lieu de manière effective faute de ressources. Les États membres de l'Union européenne (UE) peuvent avoir recours au financement de l'UE pour le renforcement des capacités des ONG pour les ESE sur les plans ou les programmes dans lesquels intervient un cofinancement UE, par exemple les programmes opérationnels au titre de l'objectif «Convergence».

B. La participation dans les cas où la pertinence d'un plan ou d'un programme n'est pas évidente

42. Pour les plans ou les programmes relatifs à des zones à faible densité de population, comme les plans marins ou les plans pour des villes nouvelles, il se peut que le public concerné soit peu nombreux ou difficile à cerner. En fait, le développement dans ces zones peut être considéré par le reste de la population comme un moyen d'éviter d'avoir à assurer le développement à proximité des zones habitées. En pareil cas, il pourrait être particulièrement important de comparer les alternatives possibles, y compris le scénario «sans changement». Cela peut indiquer que le développement de zones plus peuplées, où il peut y avoir une plus forte opposition du public, aurait cependant une moindre importance environnementale ou moins d'effets sur la santé que le développement dans des zones à population plus dispersée.

43. En pareil cas, on pourrait demander l'avis d'organisations qui représentent les intérêts de la zone à faible densité de population, y compris aux ONG qui s'occupent d'environnement et de santé, ou à des organisations qui connaissent bien et apprécient les aspects particuliers de cette zone (par exemple les groupes représentant des intérêts ruraux). On pourrait chercher à obtenir un vaste éventail d'avis.

44. Le public peut aussi avoir du mal à comprendre en quoi certains plans ou programmes, notamment les programmes stratégiques à l'échelle nationale, concernent sa vie même si ces plans risquent de le toucher de manière importante. Par exemple, un plan de transport national peut avoir pour conséquence directe la construction d'une nouvelle route ou d'un aéroport à proximité du domicile de quelqu'un mais, si elle ignore les détails du plan, cette personne peut ne pas voir en quoi ce plan la concerne. L'absence de participation du public à ce stade n'indique pas un manque d'intérêt ou de préoccupation au sujet des effets du plan mais plutôt un manque de compréhension de sa pertinence. Si ce problème n'est pas abordé immédiatement, les médias ou les hommes politiques risquent de le récupérer et de le présenter de manière sensationnaliste ou bien le public pourrait découvrir la situation plus tard, se sentir trahi et retarder la mise en œuvre du plan par des protestations ou des recours judiciaires.

45. Lorsqu'un plan ou un programme risque d'avoir des effets importants mais qui ne sont pas évidents pour le public, les Parties pourraient mettre en place des mesures destinées à faire en sorte que le public ait connaissance de ces effets, par exemple:

- a) Publier des rapports environnementaux pour les sous-secteurs du plan ou du programme ainsi que pour le plan ou le programme dans son ensemble;
- b) Demander aux administrations locales d'identifier les éléments du plan qui risquent de toucher particulièrement leurs administrés et d'en avertir ces derniers au tout début du processus consultatif;
- c) Rédiger des avis publics adaptés aux sous-secteurs du plan ou du programme, pour avertir le public des aspects du plan ou du programme qui pourraient les toucher particulièrement.

46. De nombreux plans ou programmes affecteront les générations futures. Celles-ci ne peuvent évidemment pas participer directement à l'ESE mais leurs intérêts pourraient être représentés, par exemple:

- a) En faisant participer les jeunes, ou des personnes qui représentent leurs intérêts¹¹;
- b) En faisant participer les personnes qui sont particulièrement chargées de représenter les générations futures;
- c) En axant le processus d'ESE sur les effets à long terme, les ressources non renouvelables, les réservoirs génétiques, les limites et les normes environnementales et la résilience;
- d) En utilisant des techniques de participation pour identifier les effets à long terme éventuels du plan ou du programme et examiner comment il serait possible de les atténuer ou de les traiter.

Encadré 9

Exemple de bonne pratique: l'Italie

Le programme italien «La città dei bambini» (la ville des enfants) propose un point de vue radicalement différent: remplacer le citoyen moyen, un travailleur adulte, par l'enfant. Cela ne signifie pas nécessairement fournir davantage de services destinés à l'enfance mais plutôt que les administrateurs locaux devraient considérer la situation du point de vue d'un enfant de manière à n'exclure personne. La présence d'enfants dans les lieux publics, en particulier d'enfants qui ne sont pas sous la surveillance d'un adulte, sert d'«indicateur environnemental». L'une des méthodes consiste à réunir des enfants de 6 à 11 ans au sein d'un conseil des enfants qui recommande des améliorations aux maires. À Fano, il a été notamment demandé de fermer certaines rues à la circulation, de rendre plus facile l'accès aux installations sportives, d'utiliser les squares comme lieux de jeu et de créer de nouvelles aires de jeu¹².

C. La participation du public: questions touchant à la confidentialité

47. Les plans ou programmes de défense nationale et les plans ou programmes financiers ou budgétaires – deux types de plans qui peuvent être soumis à des règles de confidentialité – sont déjà exemptés d'ESE au titre du paragraphe 5 de l'article 4 du Protocole. Parmi les autres exemples qui pourraient poser des problèmes de confidentialité, on peut citer les plans relatifs à de nouvelles technologies (par exemple, l'énergie de la houle), ou ceux qui sont susceptibles de provoquer une hausse ou une baisse brutales de la valeur de l'immobilier (par exemple, les plans relatifs à une infrastructure importante).

48. Lorsqu'il s'agit d'informations pertinentes pour la prise de décisions, il y a tout lieu de penser que le public souhaitant participer à ce processus décisionnel a aussi intérêt à avoir accès à l'information. C'est le cas notamment des plans ou des programmes du secteur public puisqu'ils sont destinés tout particulièrement à promouvoir l'intérêt public. Les documents établis en vue de la prise de décisions, y compris les rapports environnementaux, pourraient être mis intégralement à disposition du public.

¹¹ Les enfants et les jeunes sont l'un des neuf groupes de parties prenantes du Programme des Nations Unies pour l'environnement.

¹² Voir <http://www.childfriendlycities.org/> et <http://www.lacittadeibambini.org/publicazioni/Citta-bambini.pdf>.

49. En cas de limitation de l'accès aux informations relatives à la prise de décisions et à l'ESE, la participation du public, pour être effective, doit répondre aux conditions suivantes:

- a) Tout motif de refus doit être interprété de manière restrictive, en tenant toujours compte de l'intérêt que présente pour le public la divulgation de l'information;
- b) Les refus de divulgation doivent être les moins nombreux possible, les autres informations étant mises à disposition du public;
- c) Toute décision visant à ne pas divulguer certaines informations pourrait être transparente et indiquer les motifs de la non-divulgation;
- d) Lorsque l'information n'est pas divulguée, le rapport environnemental pourrait décrire le scénario le plus défavorable correspondant aux limites extrêmes de l'incertitude générée par la non-divulgation de l'information;
- e) Tout refus de divulgation pourrait être rendu public dès que la situation évolue et que l'exemption n'est plus dans l'intérêt public.

VI. La participation dans un contexte transfrontière

50. Le paragraphe 4 de l'article 10 du Protocole exige une consultation transfrontière lorsqu'une «Partie d'origine» qui provoque les effets estime que la mise en œuvre d'un programme est susceptible d'avoir des effets transfrontières notables¹³; ou lorsqu'une Partie susceptible d'être touchée de manière notable (la «Partie touchée») en fait la demande. Le public (y compris les ONG) de la Partie touchée pourrait être traité aussi favorablement que le public de la Partie d'origine, et les recommandations des sections III à V ci-dessus s'appliquent au public de la Partie touchée. Le Protocole n'exige des consultations transfrontières qu'à partir de la phase d'établissement du rapport environnemental mais il est souhaitable de faire aussi participer le public transfrontière aux stades antérieurs.

51. Selon la Convention d'Espoo, la Partie d'origine et la Partie touchée doivent toutes deux diffuser l'information environnementale auprès du public et recueillir les avis du public lors de l'évaluation de l'impact environnemental (EIE) transfrontière des projets. Une approche identique pourrait être adoptée pour l'ESE. La plupart des Parties ont déjà un point de contact désigné pour les consultations publiques transfrontières sur l'EIE et ce même point de contact pourrait être utilisé pour l'ESE. Le paragraphe 3 de l'article 10 du Protocole indique que la Partie touchée est responsable de l'organisation des consultations dans son pays, si cela est accepté par les deux Parties. Il est possible pour la Partie d'origine de soumettre le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental à la Partie touchée afin qu'elle puisse informer son propre public; les observations du public pourraient ensuite être soumises soit directement à l'autorité compétente de la Partie d'origine soit rassemblées par la Partie touchée et envoyées à la Partie d'origine.

52. Les questions à examiner et à régler conjointement par la Partie d'origine et par la Partie touchée lorsqu'elles planifient le processus de consultation transfrontière pour une ESE pourraient être les suivantes:

- a) Quel public est concerné, y compris les ONG;
- b) Comment les consultations sont menées, y compris l'horaire et des précisions sur la notification;

¹³ Les critères indiqués dans l'annexe III du Protocole peuvent être appliqués ici.

- c) Création d'un groupe de direction de l'ESE ou d'un comité composé de représentants du public appartenant aux deux Parties;
- d) Quels matériels seront mis à disposition de la Partie d'origine et à quel moment;
- e) Traduction des documents, interprétation pendant les réunions et/ou animation des réunions par des fonctionnaires connaissant parfaitement la langue principale de la Partie touchée;
- f) Comment aborder les questions éventuelles relatives aux aspects culturels, aux groupes marginalisés, etc.;
- g) Délais à prévoir pour la réponse du public, fixés de manière réaliste aussi bien pour les participants que pour les autorités chargées de la planification, et tenant compte par exemple du calendrier des jours fériés dans les différents pays;
- h) Comment les Parties sont informées des résultats des consultations et de leur application.

53. Les Parties pourraient mettre en place des accords avec d'autres pays ou régions, en particulier avec les pays voisins ou les pays riverains en aval pour faciliter la participation à l'ESE du public de ces pays. On pourrait pour cela s'appuyer ou non sur des systèmes de consultation transfrontières existants et constituer un groupe de travail ad hoc ou un groupe de travail permanent. Ces accords pourraient couvrir les éléments suivants:

- a) Choix du moment pour la participation du public. D'autres Parties touchées pourraient être identifiées et avisées pendant les phases de la vérification préliminaire ou de la délimitation du champ de l'ESE; si tel n'était pas le cas, la notification mentionnée à l'article 10 du Protocole risquerait d'arriver trop tard pour influencer sur les principaux aspects du rapport environnemental;
- b) Délais pour la participation du public. Les délais à prévoir pour la participation du public qui comporte un élément transfrontière pourraient être au moins aussi longs que les autres afin de tenir compte des problèmes culturels et des difficultés de communication. Pour l'EIE du projet, la période de notification varie en général de deux semaines à trois mois, avec une moyenne d'un mois environ; et la période de communication des observations va de trois semaines à trois mois, avec une moyenne de deux mois environ¹⁴. Ces délais pourraient être adoptés aussi pour l'ESE. La période de participation du public commence au moment où les documents pertinents sont mis à disposition du public concerné dans la Partie touchée, et non lorsqu'ils sont mis à disposition de la Partie touchée par la Partie d'origine;
- c) Mécanismes permettant d'avertir le public du début du processus de planification, de sa possibilité de participer et, en temps voulu, de lui communiquer les décisions prises;
- d) Traduction des documents et interprétation au cours des réunions. Le Comité de l'application de la Convention d'Espoo recommande que les parties pertinentes du rapport environnemental soient traduites dans une langue compréhensible par le public de la Partie touchée afin que celui-ci ait les mêmes possibilités de formuler un avis que le public de la Partie d'origine¹⁵. Il s'agit au minimum d'un résumé non technique en plus des parties pertinentes susmentionnées. Le Comité recommande aussi que le rapport

¹⁴ Voir le document *Examen de l'application de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (2006-2009)* (ECE/MP.EIA/16).

¹⁵ ECE, *Avis du Comité d'application (2001-2010)* (octobre 2011). Peut être consulté à l'adresse suivante: http://www.unece.org/env/eia/pubs/ic_opinions_2010.html.

environnemental comporte un chapitre distinct sur les effets transfrontières pour faciliter la traduction et que, sauf dispositions contraires, la charge de la traduction incombe à la Partie d'origine. Des dispositions analogues pourraient être prises pour l'ESE;

e) Les mesures à prendre par la Partie d'origine si la Partie touchée ne transmet pas les avis émis par le public dans les délais convenus¹⁶. Le public ne participe pas de manière effective et en temps voulu, comme l'exige le paragraphe 1 de l'article 8 du Protocole, si les points de vue du public ne sont pas transmis ponctuellement par la Partie touchée à la Partie d'origine.

Encadré 10

Exemple de bonne pratique: l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

La Irish Lough Agency est une agence transfrontière Irlande-Royaume-Uni qui est chargée de promouvoir le développement du Lough Foyle et du Carlingford Lough (plans d'eau) à des fins commerciales et récréatives pour les aspects relatifs à la mer, à la pêche et à l'aquaculture. Elle organise des consultations publiques conjointes sur les nouvelles réglementations concernant ces plans d'eau, en tenant compte des prescriptions légales des deux pays en matière de consultation, et traite les publics des deux pays de façon égale.

¹⁶ Les réponses des Parties à cette question varient largement (voir le document ECE/MP.EIA/16).

Annexe

[*Anglais seulement*]

Public participation requirements in the Protocol on Strategic Environmental Assessment

Screening

Article 5, paragraph 3: To the extent appropriate, each Party shall endeavour to provide opportunities for the participation of the public concerned in the screening of plans and programmes under this article.

Article 5, paragraph 4: Each Party shall ensure timely public availability of the conclusions pursuant to paragraph 1, including the reasons for not requiring a strategic environmental assessment, whether by public notices or by other appropriate means, such as electronic media.

Scoping

Article 6, paragraph 3: To the extent appropriate, each Party shall endeavour to provide opportunities for the participation of the public concerned when determining the relevant information to be included in the environmental report.

Environmental report

Article 7, paragraph 2: The environmental report shall, in accordance with the determination under article 6, identify, describe and evaluate the likely significant environmental, including health, effects of implementing the plan or programme and its reasonable alternatives. The report shall contain such information specified in annex IV as may reasonably be required, taking into account . . . the interests of the public.

Public participation

Article 8, paragraph 1: Each Party shall ensure early, timely and effective opportunities for public participation, when all options are open, in the strategic environmental assessment of plans and programmes.

Article 8, paragraph 2: Each Party, using electronic media or other appropriate means, shall ensure the timely public availability of the draft plan or programme and the environmental report.

Article 8, paragraph 3: Each Party shall ensure that the public concerned, including relevant non-governmental organizations, is identified for the purposes of paragraphs 1 and 4.

Article 8, paragraph 4: Each Party shall ensure that the public referred to in paragraph 3 has the opportunity to express its opinion on the draft plan or programme and the environmental report within a reasonable time frame.

Article 8, paragraph 5: Each Party shall ensure that the detailed arrangements for informing the public and consulting the public concerned are determined and made publicly available. For this purpose, each Party shall take into account to the extent appropriate the elements listed in annex V.

Transboundary consultations

Article 10, paragraph 4: Where [transboundary] consultations take place, the Parties concerned shall agree on detailed arrangements to ensure that the public concerned and the

authorities referred to in article 9, paragraph 1, in the affected Party are informed and given an opportunity to forward their opinion on the draft plan or programme and the environmental report within a reasonable time frame.

Decision

Article 11, paragraph 1: Each Party shall ensure that when a plan or programme is adopted due account is taken of ... the comments received in accordance with articles 8 to 10.

Article 11, paragraph 2: Each Party shall ensure that, when a plan or programme is adopted, the public, the authorities referred to in article 9, paragraph 1, and the Parties consulted according to article 10 are informed, and that the plan or programme is made available to them together with a statement summarizing how the environmental, including health, considerations have been integrated into it, how the comments received in accordance with articles 8 to 10 have been taken into account and the reasons for adopting it in the light of the reasonable alternatives considered.
