



N° de référence: I453-1128

8 mars 2010

---

# Acceptation des amendements du 4 juin 2004 de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

## Rapport explicatif

---

### 1 Situation générale

#### 1.1 Présentation de la Convention

La Convention de 1991 de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU) sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière<sup>1</sup>, (ci-après : Convention) a été signée le 25 février 1991 à Espoo (Finlande). Elle a été ratifiée par la Suisse le 16 septembre 1996 et est entrée en vigueur le 10 septembre 1997. Elle est également en vigueur dans tous les États voisins de la Suisse. Au 8 mars 2010 la Convention comptait 44 Parties, parmi lesquelles figurent la plupart des pays d'Europe de l'Ouest et de l'Est, des pays du Caucase ainsi que la Communauté européenne.

La Convention constitue un mécanisme d'information et de consultation entre pays pour les projets susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement. D'une part, elle vise à garantir la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement (EIE) par un pays projetant de construire une installation susceptible d'avoir un impact transfrontière important sur l'environnement - Partie d'origine - (art. 2<sup>2</sup>). D'autre part, elle vise à garantir que la Partie d'origine informe et consulte le ou les pays voisins concernés - Partie touchée - par les impacts transfrontières potentiels importants du projet et régit les droits et obligations des deux Parties. En particulier, elle prévoit que la Partie d'origine notifie à la Partie touchée ces projets (art. 2, ch. 4 et art. 3) afin que cette dernière puisse participer à la procédure (art. 2, ch. 6 et art. 5) et contraint la Partie d'origine à tenir compte dans sa décision des résultats de la consultation du public et de l'administration de la Partie touchée (art. 6).

La Convention s'applique aux 17 activités listées à l'appendice I qui « sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important » et à d'autres activités que les Parties s'accordent à soumettre à la Convention.

Sur le plan de l'application pratique en Suisse, les principes de la Convention ont été à ce jour appliqués dans une vingtaine de cas. Par ailleurs, lors de la dernière révision de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE<sup>3</sup>) en décembre 2008, un article (art. 6a OEIE) y a été ajouté, désignant quelles sont les autorités fédérales et cantonales qui assument

---

<sup>1</sup> RS 0.814.06

<sup>2</sup> Les articles cités dans la suite du texte correspondent aux articles de la Convention.

<sup>3</sup> RS 814.011

en Suisse les droits et obligations découlant de la Convention. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) est l'autorité compétente pour les questions liées à la Convention en Suisse; c'est le point de contact suisse au sens de la Convention.

## 1.2 Révision de la Convention

La Convention prévoit à l'article 14 que toute Partie à la Convention peut proposer des amendements à celle-ci.

Le 27 février 2001, lors de la deuxième réunion des Parties, la décision II/14 relative aux amendements des articles 1 et 17 de la Convention a été adoptée dans le but de redéfinir la notion de « public » et d'offrir aux pays membres des Nations Unies mais non membres de la CEE-ONU la possibilité d'adhérer à la Convention. Ces amendements ont été acceptés par le Conseil fédéral le 2 septembre 2009.

Le 4 juin 2004, la troisième réunion des Parties (Cavtat, Croatie) a adopté la décision III/7 relative aux amendements des articles 2, 8, 11, 14 et 14bis et des appendices I et VI de la Convention. Ceux-ci visent à améliorer l'application de la Convention en précisant certaines dispositions et en mettant à jour l'appendice I. Ces amendements font l'objet du présent rapport explicatif.

## 2 Contenu des amendements du 4 juin 2004 à la Convention

L'amendement de l'**article 2** (« Dispositions générales ») prévoit l'insertion d'un nouveau paragraphe qui permet aux Parties touchées de participer à la procédure de délimitation du champ de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, c'est à dire du contenu du Rapport d'impact sur l'environnement (RIE), pour autant que la Partie d'origine prévoit une telle procédure.

Les amendements de l'**article 8** (« Coopération bilatérale et multilatérale ») et de l'**appendice VI** (« Eléments de la coopération bilatérale et multilatérale ») précisent que les dispositions de la Convention en ce qui concerne l'application d'accords bilatéraux ou multilatéraux s'appliquent également à tout protocole y relatif.

L'amendement de l'**article 11** (« Réunion des Parties ») insère trois nouveaux alinéas réglant des questions relatives aux prérogatives de la réunion des Parties. Il précise que les services et la coopération d'organes compétents ayant des connaissances spécialisées intéressant la réalisation des objectifs de la présente Convention peuvent être sollicités. De plus, il donne la possibilité aux Parties d'élaborer des protocoles à la Convention s'il y a lieu, et de créer les organes subsidiaires nécessaires à l'application de la Convention.

L'amendement de l'**article 14** (« Amendements à la Convention ») règle des questions relatives à l'entrée en vigueur des amendements, afin que les amendements à la Convention entrent en vigueur lorsque le  $\frac{3}{4}$  des Parties présentes à la date de leur adoption les ont ratifiés.

Un autre amendement prévoit l'insertion d'un nouvel article, l'**article 14 bis** (« Examen du respect des dispositions »), qui règle des questions relatives à l'examen du respect des dispositions de la Convention. Il prévoit que les Parties examinent la façon dont les dispositions de la Convention sont respectées en appliquant la procédure d'examen adoptée par la réunion des Parties. Cet examen est basé entre autres sur des rapports périodiques établis par les Parties, qui déterminent la fréquence de ces rapports et les informations à y inclure. L'article 14 bis précise aussi que la procédure d'examen du respect des dispositions de la Convention s'applique également à tout protocole y relatif.

L'amendement de l'**appendice I** prévoit la révision de la liste des activités soumises à la Convention: élargissement à de nouvelles activités, élargissement d'activités existantes, modifications d'ordre rédactionnel, etc. Les modifications qui ont été apportées à l'appendice I de la Convention sont les suivantes :

- Élargissement à de nouvelles activités :

*Activité 7b* « Construction d'une nouvelle route à quatre voies ou plus ou élargissement d'une route existante pour en faire une route à quatre voies ou plus [...] » ; *activité 10b* « Installations d'élimination de déchets non dangereux par incinération ou traitement chimique [...] » ; *activités 18a et 18b* « ouvrages servant au transvasement de ressources hydrauliques entre bassins fluviaux [...] » ; *activité 19* « Installations de traitement des eaux résiduaires [...] » ; *activité 20* « Installations destinées à l'élevage intensif de volailles ou de porcs [...] » ; *activité 21* « Construction de lignes aériennes de transport d'énergie électrique d'une tension de 220 kV ou plus [...] » ; *activité 22* « Grandes installations destinées à l'exploitation de l'énergie éolienne pour la production d'énergie [...] ».

- Élargissement d'activités existantes :

*Activité 2* « (Centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires), y compris le démantèlement ou le déclassement de ces centrales ou réacteurs » ; *activité 12* « (Travaux de captage d'eaux souterraines) ou de recharge artificielle des eaux souterraines [...] » ; *activité 13* « (Installations pour la fabrication de papier, de pâte à papier) et de carton [...] » ; *activité 14* « (Exploitation de mines) et de carrières [...] » ; *activité 15* « (Production d'hydrocarbures en mer.) Extraction de pétrole et de gaz naturel à des fins commerciales [...] ».

- Modifications d'ordre rédactionnel :

Subdivision de l'*activité 2* en deux activités ; l'*activité 8* « oléoducs et gazoduc » est reformulée par « Canalisations de grande section pour le transport de pétrole, de gaz ou de produits chimiques ».

- L'*activité 3* qui concerne le traitement, le stockage et l'élimination des déchets radioactifs est élargie aux combustibles nucléaires irradiés. Elle est également reformulée.
- Les définitions de quand « les centrales ou autres réacteurs nucléaires cessent d'être des installations nucléaires » et de la notion d'« aéroport » sont apportées.
- Les *activités 1, 4, 5, 6, 9, 11, 16 et 17* sont restées inchangées.

### 3 Commentaires

Sur la base de l'expérience acquise dans l'application de la Convention, de l'évolution de l'instrument d'EIE aux niveaux national et international ainsi que dans le cadre d'autres conventions relatives à l'environnement, la proposition d'amender les articles 2, 8, 11, 14 et 14 bis et les appendices I et VI a été félicitée par toutes les délégations, dont la Suisse et adoptée par la troisième réunion des Parties dans sa décision III/7 du 4 juin 2004.

Les amendements comprennent des modifications et compléments au niveau rédactionnel et du contenu, qui permettent une harmonisation de la Convention avec les autres objectifs de droit commun et accords internationaux, en particulier avec les directives de la Communauté européenne, le Protocole à la Convention relatif à l'évaluation stratégique environnementale du 21

mai 2003<sup>4</sup>, ainsi que la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement<sup>5</sup>.

L'amendement de l'article 2 permet de renforcer les avantages d'une coopération internationale précoce dans le domaine des EIE; il ne modifie pas la pratique en vigueur entre la Suisse et ses pays voisins.

Les amendements des articles 8, 11 et 14 et de l'appendice VI précisent des dispositions qui n'étaient jusqu'à présent pas toujours explicites dans la Convention, mais n'impliquent pas de nouvelles obligations pour les Parties.

Les amendements des articles 8 et 11 et de l'appendice VI encrent juridiquement la possibilité d'élaborer des protocoles à la Convention, mais n'apportent pas de droits supplémentaires puisque dans la pratique, le Protocole de 2003 relatif à l'évaluation stratégique environnementale a déjà été élaboré. De même, l'amendement de l'article 11 inscrit juridiquement la possibilité de créer des organes subsidiaires nécessaires à l'application de la Convention, tel que le groupe de travail, qui existe déjà.

Enfin, dans le texte actuel de la Convention il est prévu que les amendements entrent en vigueur lorsque les  $\frac{3}{4}$  des Parties les ont ratifiés; l'amendement de l'article 14 précise que les amendements entrent en vigueur lorsque le  $\frac{3}{4}$  des Parties présentes à la date de leur adoption à la réunion des Parties les ont ratifiés.

Le nouvel article 14 bis inscrit dans la Convention que toutes les Parties sont juridiquement tenues de faire rapport sur l'application et le respect des dispositions de la Convention, mais n'implique concrètement pas de nouvelles obligations pour les Parties. En effet, lors des trois dernières réunions des Parties en 2001, 2004 et 2008, les Parties ont adoptées des décisions concernant le plan travail, prévoyant des activités relatives au respect des dispositions de la Convention («Examen de l'application de la Convention» dans la décision II/11, « Respect des dispositions et application de la Convention » dans les décisions III/9 et IV/7). Ainsi les Parties, dont la Suisse, ont déjà rendu compte de leurs activités pour les périodes jusqu'à 2003, 2003 - 2005 et prochainement pour la période 2006 - 2009.

L'amendement de l'appendice I permet d'actualiser et d'uniformiser la liste des activités soumises à la Convention avec les autres objectifs de droit commun et accords internationaux. La Convention n'est pas plus contraignante que le droit suisse par rapport au champ d'application des installations à soumettre à une EIE, même si la description des activités listées à l'appendice I de la Convention est différente de celle qui se trouve dans l'annexe de l'OEIE. Les nouvelles activités listées à l'appendice I sont soit déjà contenues dans l'annexe de l'OEIE avec les même valeurs seuils ou avec des valeurs plus sévères qu'à l'appendice I de la Convention (par exemple les activités 21 et 22 que l'on retrouve dans l'annexe de l'OEIE sous les installations 22.2 et 21.8), soit elles n'existent pas en Suisse (par exemple l'activité 15). Concernant l'élargissement de l'activité 2 liée au démantèlement des centrales nucléaires, notons ici que celui-ci est également soumis à l'EIE en Suisse: l'article 62 de la loi sur l'énergie nucléaire (LEnu<sup>6</sup>), "Désaffectation d'une installation nucléaire", renvoie aux dispositions qui sont valables pour la procédure d'autorisation de construire. Comme l'autorisation de construire une installation nucléaire est soumise à l'EIE (installation 21.1 de l'annexe de l'OEIE), la désaffectation l'est également et l'article 45, lettre i de l'ordonnance sur l'énergie nucléaire (OENU<sup>7</sup>) prévoit dans ce cas l'élaboration d'un rap-

<sup>4</sup> Protocole de 2003 à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, relatif à l'évaluation stratégique environnementale. Non ratifié par la Suisse.

<sup>5</sup> Convention CEE-ONU de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement: en cours de ratification par la Suisse.

<sup>6</sup> RS 732.1

<sup>7</sup> RS 732.11

port d'impact sur l'environnement. L'acceptation de cet amendement ne nécessite donc pas d'adaptation de loi ou d'ordonnance en Suisse.

Les amendements des articles 2, 8, 11, 14 et 14 bis et des appendices I et VI contribuent à améliorer la coopération internationale, ainsi que la mise en œuvre et l'application des dispositions de la Convention. Ils contribuent aussi à mieux tirer parti des synergies avec d'autres accords multilatéraux relatifs à l'environnement.

#### **4 Entrée en vigueur des amendements**

Actuellement les amendements à la Convention entrent en vigueur lorsque les  $\frac{3}{4}$  des Parties les ont ratifiés. La Convention compte 44 Parties (donnée au 8 mars 2010), il faut ainsi 33 ratifications pour que les amendements entrent en vigueur.

Au 8 mars 2010, 15 Parties avaient ratifié les amendements, dont la Communauté européenne, l'Allemagne et l'Autriche. Ces dernières années le taux de ratification ne cesse d'augmenter.

#### **5 Conséquences**

##### **5.1 Conséquences sur les finances et le personnel de la Confédération**

L'acceptation des amendements de 2004 à la Convention n'aura pas de répercussions sur les finances et le personnel de la Confédération. L'application de la Convention relève déjà aujourd'hui en partie de la Confédération, l'OFEV étant le point focal de cette dernière.

##### **5.2 Conséquences sur l'économie**

L'acceptation des amendements qui font l'objet du présent message n'aura vraisemblablement pas de conséquences sur l'économie suisse.

##### **5.3 Conséquences pour les cantons**

L'acceptation des amendements n'aura pas de conséquences pour les cantons car l'application de la Convention relève déjà aujourd'hui en partie des cantons.

##### **5.4 Conséquences sur le droit suisse**

L'acceptation des amendements de 2004 à la Convention et en particulier l'élargissement du champ d'application de la Convention (appendice I) est compatible avec l'ordre juridique suisse, il ne sera donc pas nécessaire de transposer ces nouvelles dispositions en droit national.

#### **6 Programme de la législature**

L'acceptation des amendements du 4 juin 2004 à la Convention par la Suisse ne figure pas explicitement au programme de la législature 2007 à 2011<sup>8</sup>, toutefois l'amélioration de l'EIE à l'échelle internationale est conforme à l'objectif 12, intitulé « Exploiter les ressources naturelles en préservant l'environnement ».

---

<sup>8</sup> FF 2008 639

## 7 Constitutionnalité

La base constitutionnelle de l'arrêté fédéral relatif à l'acceptation des amendements du 4 juin 2004 à la Convention est formée par l'art. 54, al. 1, Constitution (Cst<sup>9</sup>), qui habilite la Confédération à conclure des traités avec les Etats étrangers. L'Assemblée fédérale est compétente pour approuver l'acceptation en vertu de l'art. 166, al. 2, Cst.

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, Cst, les traités de droit international sont sujets au référendum facultatif s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en oeuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3).

La Convention révisée est conclue pour une durée indéterminée, mais elle peut être dénoncée en tout temps. Elle ne prévoit pas d'adhésion à une organisation internationale. Il reste à déterminer si les amendements contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit. Selon l'art. 22, al. 4 de la loi sur le Parlement<sup>10</sup>, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Une norme de droit international est en outre considérée comme importante si l'objet qu'elle est censée régir exige que, conformément à l'art. 164, al. 1 Cst, elle soit transposée dans le droit national sous la forme d'une loi fédérale. L'amendement de l'appendice I modifie la liste des activités soumises à la Convention et est ainsi lié à l'obligation de soumettre à EIE ces nouvelles installations selon l'art. 10a de la loi sur la protection de l'environnement<sup>11</sup>. Cet amendement contient donc des dispositions importantes fixant des règles de droit.

Par conséquent, l'arrêté fédéral présenté pour approbation est sujet au référendum facultatif en matière de traités internationaux conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, Cst.

---

<sup>9</sup> RS 101  
<sup>10</sup> RS 171.10  
<sup>11</sup> RS 814.01