

**L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DANS LES  
CONVENTIONS INTERNATIONALES RELATIVES A  
L'ENVIRONNEMENT**

*Par*

*NANFAH Schramm Paule Jessie*

*Master en Droit International et Comparé de l'Environnement*

La construction du droit international de l'environnement s'est justifiée par la prise de conscience qui a permis de comprendre que les actions et les activités de l'homme sont loin d'être sans effet sur l'environnement. La question de la pérennité des ressources naturelles s'est posée, ainsi que celle relative au droit de chacun de vivre dans un environnement sain. Les catastrophes de Bhopal, Seveso, Tchernobyl en autres, sont venues renforcer l'inquiétude des Etats et des citoyens s'agissant des conséquences qui pouvaient résulter des activités dont on n'avait pas pris la peine de mesurer les effets éventuels sur l'environnement, sur la santé.

Le rapport Brundtland, les Conférences de Stockholm, de Rio et de Johannesburg ont constitué autant d'évènements qui ont joué le rôle de catalyseur en donnant au droit de l'environnement toute la vitalité qui est la sienne. Les textes contraignants ou non contraignants nés de ces différents évènements ont favorisé la consécration normative d'un certain nombre de principes et ces derniers apparaissent comme un fil conducteur pour toute personne ou entité soucieuse de tenir compte des préoccupations environnementales dans la réalisation de son activité, de son projet et même de ses programmes, politiques ou stratégies.

De tous ces principes, le principe de prévention revêt un grand intérêt, dans la mesure où il invite les uns et les autres à faire preuve de bon sens, c'est-à-dire de réfléchir avant d'agir. C'est d'ailleurs de ce principe que découle l'évaluation environnementale, mécanisme juridique qui a réussi à obtenir la faveur de nombreux Etats. Il faut dire que ceux-ci ont souvent été confrontés directement ou indirectement aux catastrophes naturelles, aux accidents graves avec leurs conséquences négatives importantes sur l'environnement, à la dégradation constante de la biodiversité et aux effets dommageables de certaines activités de l'homme qui ont révélé la nécessité de protéger l'environnement.

La prise de conscience de cette réalité par tous les Etats, autant collectivement qu'individuellement a conduit à l'élaboration de nombreuses conventions et déclarations internationales relatives à l'environnement. Et il résulte de ces textes des règles et des mécanismes qui à leur tour influencent les pratiques nationales des Etats. Très tôt, l'évaluation environnementale est apparue comme une procédure de nature à contribuer à la protection de l'environnement.

Consacrée par quelques conventions internationales et par les principales Déclarations en matière environnementale, l'évaluation environnementale est définie comme une procédure dont l'objectif est de permettre l'évaluation des effets qu'une

activité ou un projet envisagé peut avoir sur l'environnement. La convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière dit de cette technique qu'elle est une procédure nationale ayant pour objet d'évaluer l'impact probable d'une activité proposée sur l'environnement<sup>1</sup>. Cette consécration amène à s'interroger sur l'intérêt qui est accordé à l'évaluation environnementale en matière de mise en œuvre des conventions internationales et donc de protection de l'environnement.

D'une manière générale, l'évaluation environnementale est définie comme « l'ensemble de la démarche qui est destinée à analyser les effets sur l'environnement d'un projet d'aménagement, d'un programme de développement, d'une action stratégique, de mesurer leur acceptabilité environnementale, d'éclairer les décideurs »<sup>2</sup>, ou comme « un processus systématique qui consiste à évaluer et à documenter les possibilités, les capacités et les fonctions des ressources et systèmes naturels, afin de faciliter la planification du développement durable et la prise de décision en général ainsi qu'à prévoir et à gérer les impacts négatifs et les conséquences de propositions d'aménagement en particulier. »<sup>3</sup> C'est à cette seconde définition que nous attacherons dans les développements qui suivront, car elle nous semble suffisamment complète et précise. A ce stade, il n'est pas inutile de rappeler que l'évaluation environnementale fédère d'autres notions qui appellent des précisions terminologiques.

L'une des procédures les plus utilisées de l'évaluation environnementale est sans doute l'étude ou l'évaluation de l'impact sur l'environnement qui est un processus qui consiste à définir, à prévoir, à évaluer et à atténuer les répercussions biophysiques, sociaux, et autres de projets d'aménagement et d'activités physiques, avant que des décisions et des engagements majeures ne soient pris. Quant à l'évaluation environnementale stratégique, elle permet l'examen et l'appréciation préalable des politiques, plans et programmes ainsi que d'autres avant-projets ou initiatives de grande envergure<sup>4</sup>. Ces expressions seront utilisées ici dans un souci de respect des dispositions conventionnelles mais aussi des contextes nationaux.

---

<sup>1</sup> Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière

<sup>2</sup> Patrick Michel, *L'étude d'impact sur l'environnement*, BCEOM, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 2001, p. 6.

<sup>3</sup> Barry Sadler, « L'évaluation environnementale dans un monde en évolution, Evaluer la pratique pour améliorer le rendement », in Etude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale, Rapport final, .TPSG 1996

<sup>4</sup> Idem. ,

La vitalité du droit international de l'environnement et l'abondance des règles qui existent dans le domaine pose le problème de l'effectivité des normes internationales de protection de l'environnement. De l'avis de Sandrine Maljean-Dubois la problématique de l'effectivité est devenue un champ majeur de recherche en droit international et motive des analyses dont l'objectif est de quantifier et même de qualifier le degré d'effectivité des instruments et à expliquer les disparités constatées<sup>5</sup> ; appliquée à l'évaluation environnementale, cette problématique révèle qu'il est important de comprendre dans quelle mesure cette procédure contribue à la mise en œuvre des conventions de protection de l'environnement. Dans la même perspective, elle pourrait afficher des dispositions s'agissant du renforcement des normes protectrices de l'environnement.

Envisager la contribution de l'évaluation environnementale en matière d'effectivité des conventions internationales revient à s'interroger sur la pertinence des nombreux mécanismes et mesures qui inondent les corps des règles de protection de l'environnement sur le plan international. Si l'évaluation environnementale est une procédure à la fois précise et ouverte, il n'en reste pas moins que sa mise en œuvre peut faire surgir de difficultés de nature à compromettre l'effectivité et même l'efficacité d'une convention internationale.

D'autre part, s'intéresser à l'évaluation environnementale dans le cadre de la mise en œuvre des conventions de protection de l'environnement permet de s'inscrire dans la perspective des développements possibles du droit international de l'environnement.

Cette analyse a pour objectif de lancer des pistes de réflexion pour saisir toute la mesure de l'évaluation environnementale en tant que norme internationale, s'agissant des nécessités imposées par les accords internationaux relatifs à l'environnement, mais aussi de dire si les efforts d'application des conventions ratifiées par les Etats intègrent les questions relatives à l'évaluation environnementale. Pour ce faire, il faudra s'intéresser à la manière dont le droit international en matière d'environnement est transcrit dans les législations nationales, de vérifier que la mise en œuvre des mesures nationales participe du respect des accords internationaux.

Ces orientations commandent que le premier arrêt concerne l'émergence de l'évaluation environnementale comme mécanisme de mise en œuvre et de suivi des

---

<sup>5</sup> Sandrine Maljean-Dubois, « La mise en œuvre du droit international de l'environnement », in *idri* 2003, p.8 et s.

conventions internationales de protection de l'environnement (I) tandis que la seconde halte sera l'occasion de s'intéresser à l'impact de l'évaluation environnementale s'agissant de l'effectivité des conventions internationales de protection de l'environnement (II).

- I- L'émergence de l'évaluation environnementale comme mécanisme de mise en œuvre et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement

Il est une évidence que la protection de l'environnement est une nécessité qui s'impose à tous les acteurs, qu'il s'agisse des acteurs classiques ou des groupes d'acteurs définis par l'Agenda 21. La dynamique qui a conduit à l'adoption d'un grand nombre d'instruments internationaux relatifs à l'environnement démontre à suffisance tout l'intérêt que la communauté mondiale attache à cette donnée sociale compte tenu des dangers qui la menacent.

La réalité de ces dangers a joué le rôle de catalyseur dans les initiatives nationales et internationales de protection de l'environnement et de gestion rationnelle des ressources naturelles. Ces initiatives sont le corollaire d'une véritable action internationale qui ne cesse d'évoluer comme l'atteste la multitude de conventions internationales qui, par leur nombre, approche le millier<sup>6</sup>.

Ces nombreuses conventions relatives à l'environnement énoncent parmi leurs objectifs, la préservation de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles, orientations sous-tendues par la notion de développement durable désormais inhérente à tout processus de développement. La grande majorité de ces conventions a prévu des règles et des mécanismes destinés à favoriser l'atteinte des objectifs qu'elles se sont fixées. Parmi ces mécanismes, l'évaluation environnementale tend à s'approprier une place de choix du fait de son importance dans le processus même de mise en œuvre des conventions internationales relatives à l'environnement. Si l'évaluation environnementale n'est pas toujours énoncée de manière formelle dans le corps des règles des conventions internationales (A), il importe de remarquer qu'elle fait l'objet d'une convention qui lui est spécifiquement consacrée (B).

---

<sup>6</sup> Alexandre Kiss, *Du régional à l'universel : la généralisation des préoccupations environnementales*, Revue Internationale et stratégique, n° 60, hiver 2005, p. 5.

## A- La relative consécration de l'évaluation environnementale dans les instruments juridiques internationaux relatifs à l'environnement

Lorsque l'on se réfère aux nombreux textes internationaux relatifs à la protection de l'environnement, on s'aperçoit vite que si l'évaluation environnementale est reprise dans presque tous les textes non contraignant, elle est très peu évoquée dans les textes à valeur juridique. Malgré cette quasi-absence dans le contenu normatif des conventions (1), l'évaluation environnementale semble avoir opéré un retournement de situation en s'insérant dans le champ des solutions destinées à palier les lacunes du contenu desdites conventions (2).

### 1- L'évaluation environnementale et le contenu normatif des conventions internationales en matière d'environnement

Comme l'affirment Sandrine Maljean-Dubois et Vanessa Richard<sup>7</sup>, depuis plus d'une trentaine d'années, l'outil juridique est sollicité pour protéger l'environnement, et, tout particulièrement le droit international, dès lors que les enjeux revêtent une forte dimension transnationale. La logique de la législation environnementale internationale consiste à demander aux Etats de prendre, sur le plan interne, toutes les mesures nécessaires à l'application des dispositions des conventions auxquelles ils ont souverainement adhéré, dans leur propre intérêt et dans l'intérêt de la communauté internationale. Il peut s'agir de l'application de dispositions constituant des obligations formelles ou de dispositions pouvant être comprises comme contenant une obligation de mener un certain nombre d'actions protectrices de leur environnement. C'est par exemple le cas de la réalisation d'une étude d'impact pour tout projet susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement.

La conférence de Stockholm de 1972 et le Sommet de Rio de 1992 ont contribué de manière significative à l'encadrement juridique international des objectifs de protection de l'environnement, illustré par les résultats majeurs du Sommet de Rio à savoir la Convention sur la diversité biologique et la convention cadre sur les changements climatiques.

---

<sup>7</sup> Sandrine Maljean-Dubois et Vanessa Richard, « *Mécanismes internationaux de suivi et de mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement* », in, Institut de développement durable et des relations internationales, iddri, 2004, p.4.

Relativement à l'évaluation environnementale, ou pour rester fidèle au texte de la convention, à l'étude d'impact (est-ce que évaluation environnementale=étude d'impact ?) , la Convention sur la diversité biologique s'inscrit dans une sorte de continuité en consacrant cette procédure. Cette convention contient ainsi, de manière spécifique, l'obligation pour chaque partie d'adopter des procédures permettant d'exiger l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets qu'elle a proposés et qui sont susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique en vue d'éviter et de réduire au minimum de tels effets, et de favoriser la participation du public<sup>8</sup>. Il est donc clair qu'en ratifiant ou en adhérant à la Convention sur la diversité biologique, les Etats qui y sont parties s'associent à son esprit et expriment fermement l'engagement de mettre en œuvre les mesures qu'elle préconise pour la réalisation de ses objectifs.

A coté de la convention sur la biodiversité, des accords de l'Equateur de 2005, et de la convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, le grand ensemble constitué par les autres conventions de protection de l'environnement fait de l'évaluation environnementale une disposition implicite et relevant plus de l'interprétation qui peut être faite de certaines de leurs dispositions.

A ce propos, la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau ou convention de Ramsar, est illustrative. En effet, dans son article 3.1, elle exige des parties contractantes qu'elles « **...élaborent et appliquent leurs plans d'aménagement de façon à favoriser la conservation des zones humides inscrites sur la Liste et, autant que possible, l'utilisation rationnelle des zones humides de leur territoire.** »<sup>9</sup>. Sur un plan plus régional, la convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (article XIV alinéa 2) et la convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique (article 4 alinéa 3 e et alinéa 4 b) adoptent la même stratégie que la Convention de Ramsar.

Si l'on revient au constat selon lequel l'évaluation environnementale est rarement une exigence formelle dans les conventions de protection de l'environnement, on ne peut pas en déduire que c'est parce que, en tant que

---

<sup>8</sup> Article 14 (a) de la Convention sur la diversité biologique, Texte et annexes, Nations Unies, [www.biodiv.org](http://www.biodiv.org)

<sup>9</sup> Convention Ramsar, [www.ramsar.org](http://www.ramsar.org)

procédure, elle n'a pas la faveur des Etats. En effet, on peut aisément se rendre compte que la plupart des pays ont adopté des textes relatifs à l'évaluation environnementale et, d'une manière plus générale, à l'étude d'impact. Si ce phénomène est plus ancien dans les Etats développés, il ne relève dans la grande majorité des Etats du Sud que d'un processus enclenché au cours de la décennie 90. Il semble donc que la perception de l'évaluation environnementale comme procédure nationale de protection de l'environnement soit mieux acceptée que sa dimension internationale, à moins que l'on considère que la réalité de l'évaluation environnementale dans les conventions internationales en matière d'environnement relève de l'évidence. Cette dernière hypothèse présente le risque de faire peser sur les Etats parties des obligations auxquelles ils n'ont pas expressément consenti tout en accentuant le caractère général des dispositions constituant le contenu des conventions.

De plus en plus, on assiste au regain de vitalité de l'évaluation environnementale dans la sphère internationale par le développement des résolutions et recommandations, et plus concrètement par l'adoption de lignes directrices relatives à la réalisation de l'évaluation environnementale dans le cadre de la mise en œuvre de certaines conventions.

## 2- Une approche de solution aux lacunes du contenu des conventions en matière d'environnement : les lignes directrices relatives à l'évaluation environnementale

Bien que la notion d'évaluation environnementale tende à s'imposer comme un élément indispensable de la politique et du droit international de l'environnement, on se rend compte que l'adoption de mesures visant la mise en œuvre de cette procédure ne s'est effectuée que de manière relativement récente.

En effet, dans le processus d'intégration de l'évaluation environnementale en droit international, l'Agenda 21 et la Déclaration de Rio jouent le rôle de jalons importants. Ces textes qui traduisent un consensus assez large et proclament plus une déclaration d'intention qu'un engagement pouvant avoir des conséquences juridiques pour les Etats, sont des documents qui ont leur importance car ils expriment clairement les orientations que la communauté internationale entend suivre dans le cadre de la protection de l'environnement, orientations définies

explicitement ou implicitement dans les textes conventionnels internationaux. Cependant, il n'est pas rare de s'apercevoir que dans de nombreuses conventions, il faut se référer à des dispositions générales pour en déduire quelques mots ou expressions constituant plus un encouragement qu'une obligation pour les Parties d'introduire l'évaluation environnementale dans leur ordre juridique interne. La convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique illustre bien ce point; en effet, cette convention comporte des dispositions relatives aux obligations générales qui, par leur formulation, pourraient renvoyer à une obligation de réaliser une évaluation environnementale<sup>10</sup>.

La convention africaine, dans son principe fondamental, énonce également une règle susceptible d'être comprise comme imposant aux Parties l'adoption de mesures nécessaires relevant de l'évaluation environnementale étant entendu qu'elles doivent contribuer à assurer la conservation, l'utilisation et le développement des sols, des eaux, de la flore et des ressources en faune en se fondant sur des principes scientifiques et en prenant en considération les intérêts de la population<sup>11</sup>. De telles dispositions peuvent être retrouvées dans un nombre plus important de conventions internationales relatives à l'environnement; elles peuvent être envisagées comme des fourre-tout permettant la prise en compte des aspects dont ces conventions n'ont pas spécifiquement traité. Elles pourraient également être prises pour des mesures prévues par ces traités dans la perspective de leur propre développement.

A ce sujet, l'expérience révèle que les Conférences des Parties de la plupart de ces conventions permettent de se rendre compte qu'il est important de s'assurer que, d'une part les Parties ont la même compréhension des dispositions des textes internationaux qu'elles ratifient, d'autre part que les processus de mise en œuvre de ces textes sont communs, à l'exception des règles particulières justifiées par les contextes nationaux. Pour parvenir à une interprétation commune des conventions, les Conférences des parties ont pris l'habitude d'élaborer des lignes directrices pour faciliter l'application des dispositions que contiennent les conventions de protection de l'environnement. Les lignes directrices peuvent être entendues comme autant

---

<sup>10</sup> Convention de Bamako, article 4 alinéa 3 (e), article 4 alinéa 4 (b).

<sup>11</sup> Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles, article 2.

d'indications supplémentaires relatives à la mise en œuvre de certaines questions spécifiques des conventions.

Dans ce sens, la convention sur la diversité biologique, lors de la 8<sup>e</sup> session de la Conférence des parties contractantes a adopté, en tant qu'annexe à la Résolution VIII.9 des lignes directrices pour l'intégration des questions relatives à la diversité biologique dans la législation et/ou les processus concernant les études d'impact sur l'environnement et dans l'évaluation environnementale stratégique<sup>12</sup>. L'objectif avoué de ces lignes directrices est de donner des conseils généraux sur l'intégration des considérations liées à la diversité biologique dans les procédures existantes et futures pour les études d'impact sur l'environnement, si l'on considère que les procédures existantes tiennent compte de la diversité biologique de différentes façons. L'approche préconisée par ces lignes directrices invite les Etats parties à faire de l'étude d'impact une partie intégrante des processus juridiques et de planification existants.

Lors de la 6<sup>e</sup> conférence des parties de la convention de Ramsar, l'on a débattu de la nécessité de faire une plus grande place à l'EIE dans le domaine de la politique relative aux zones humides et un ensemble de lignes directrices éventuelles sur l'utilisation de l'EIE «en tant qu'aide à l'utilisation rationnelle des zones humides», et donc de mise en œuvre de la convention de Ramsar. Par une recommandation adoptée à ces assises, la conférence des Parties demandait au Comité permanent et au Groupe d'évaluation scientifique et technique (GEST) d'examiner les lignes directrices existantes sur l'EIE dans le contexte des zones humides et, si nécessaire, de donner suite à la rédaction de lignes directrices Ramsar sur l'EIE et les zones humides pour aider les Parties<sup>13</sup>. C'est dans le cadre de ce processus que la Résolution VII.16 a été adoptée. Celle-ci « engage les Parties contractantes à intensifier leurs efforts pour garantir que tout projet, plan, programme et politique susceptibles de modifier les caractéristiques écologiques des zones humides inscrites sur la Liste de Ramsar, ou d'avoir des effets défavorables sur d'autres zones humides de leur territoire fera l'objet d'une étude d'impact rigoureuse et les prie d'officialiser cette procédure en prenant des dispositions politiques, juridiques, institutionnelles et administratives. En outre, la Résolution invite les Parties

---

<sup>12</sup> [www.ramsar.org](http://www.ramsar.org), supra.

<sup>13</sup> Manuels Ramsar, manuel 11, Evaluation des impacts, convention sur les zones humides, 2<sup>e</sup> édition, Gland, juin 2004, p.5.

contractantes à s'assurer que les études d'impact déterminent la valeur réelle des écosystèmes de zones humides en tenant compte de leurs fonctions, valeurs et avantages multiples et à tenir compte de ces valeurs écologiques, économiques et sociales dans les procédures de prise de décision et de gestion. »

Relativement à cette résolution, mandat a été donné aux membres du Groupe d'évaluation scientifique et technique, en collaboration avec les organes des autres conventions et organisations pertinentes, d'étudier les informations existantes sur l'évaluation des impacts sur l'environnement et l'évaluation économique des zones humides. Par la suite, le Comité permanent Ramsar a recommandé à la conférence des parties de proposer aux parties d'utiliser les lignes directrices de la CDB avec des annotations spécifiques aux zones humides.<sup>14</sup>

Toutes ces démarches des organes liés à la convention de Ramsar ou à la CDB montrent les efforts qui sont faits dans la perspective de l'intégration de l'évaluation environnementale dans la pratique des Parties pour ce qui est de la mise en œuvre desdites conventions. La question qui semble avoir attiré l'attention ici est celle de savoir s'il est possible d'assurer une protection efficace de la biodiversité, des zones humides si les règles édictées à cet effet ne prévoient pas un dispositif à même de renseigner sur les impacts que les projets d'infrastructure, peuvent avoir et d'organiser les mesures de réduction ou d'atténuation de ces effets. Il semble bien, si l'on observe les mouvements des textes conventionnels internationaux, que ce ne soit pas le cas. La convention sur l'évaluation environnementale représente une rupture et permet d'envisager l'intérêt que pourrait avoir une convention sur l'évaluation environnementale.

#### B- Une convention sur l'évaluation environnementale : un coup d'essai

Premier traité multilatéral relatif à l'évaluation de l'impact dans un contexte transfrontière, la convention de la CEE sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière a été adoptée le 25 février 1991 à Espoo et est entrée en vigueur six ans plus tard. Originale par son objet, elle peut permettre de comprendre à quoi servirait une convention internationale sur

---

<sup>14</sup> Résolution VIII.9., [www.ramsar.org](http://www.ramsar.org), ibid.

l'évaluation environnementale, mais aussi ce que l'on pourrait attendre d'une telle convention.

#### 1- Les contours de la convention d'Espoo

Cette convention décrit les droits et obligations de chaque partie lorsque l'impact sur l'environnement d'une activité dépasse une frontière tout en définissant les procédures pour étudier les impacts lorsqu'on prend la décision de mettre en œuvre un tel projet. Bien qu'elle s'applique aux impacts transfrontières d'une activité, la convention d'Espoo a pris le soin de limiter son champ d'application. En effet, elle refuse de traiter de l'impact mondial en soumettant son application à deux conditions cumulatives. Aux termes de son article 2, la convention d'Espoo prévoit qu'elle ne peut être mise en œuvre que si l'activité proposée est inscrite sur la liste figurant à l'appendice I, et est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important.

A propos de son fonctionnement, la convention d'Espoo prévoit que c'est au pays dans lequel une activité potentiellement dangereuse est envisagée qu'il revient d'engager la procédure d'étude d'impact en saisissant par le biais d'une notification tout autre pays susceptible selon lui d'être touché. Elle précise le moment et le contenu de cette notification et dit dans quelle mesure le pays notifié peut contribuer à la réalisation de l'évaluation environnementale. De ce point de vue, la convention d'Espoo est un manifeste de la coopération entre Etats en matière d'environnement ; elle est perçue comme un moyen d'aider les parties à faire preuve de considération et de respect mutuel. D'autre part, elle constitue un outil complémentaire à la grande majorité des conventions relatives à l'environnement.

Envisagée sur un plan large, véritablement international et non régional<sup>15</sup>, elle pourrait devenir aussi centrale aux autres conventions relatives à l'environnement que le sont leurs secrétariats ou leurs comités scientifiques. En effet, l'un des intérêts majeurs de l'évaluation de l'impact sur l'environnement réside dans le fait qu'elle exige que soit prises en compte les diverses composantes de l'environnement, qu'il s'agisse de la faune, de la flore, des écosystèmes, du sol, de l'eau, de l'air, des monuments culturels et historiques ou d'autres constructions, des paysages, du

---

<sup>15</sup> Les Parties à la convention d'Espoo sont essentiellement des pays d'Europe. Sa dénomination officielle traduit également son caractère régional : convention de la CEE/ONU relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

climat, et même des interactions entre ces différents facteurs... elle suppose aussi la prise en compte des intérêts économiques et sociaux, les implications de l'activité envisagée sur le plan de la santé et de la sécurité. Elle serait une convention matérialisant, plus que toutes les autres, le droit de l'homme à un environnement sain et servant le mieux la notion de développement durable.

Dans le cadre de l'évaluation transfrontière de l'impact sur l'environnement d'une activité, la convention d'Espoo décrit une procédure qui implique une franche collaboration de la part de Etats. Comme préalable, elle leur impose de se poser la question de savoir si les activités qu'ils ont l'intention de mettre en œuvre sont susceptibles non seulement d'être dangereuses, mais aussi d'affecter l'environnement d'un Etat voisin. Il est donc important, dans le cadre de la convention que les parties ne fassent pas de la dissimulation d'informations, pour permettre à chacune d'elles d'agir en conséquence ; le texte de la convention insiste d'ailleurs sur la notification au pays touché et la communication des informations par le pays d'origine des étapes importantes de la procédure d'évaluation des impacts. Dans le même sens, il n'est pas inutile de relever que la convention donne la possibilité à un Etat susceptible d'être touché par une activité menée sur le territoire d'un Etat voisin et qui ne lui a pas été notifiée, de demander des informations pour susciter la discussion. Les deux pays devraient arriver à un accord sur la réalisation probable d'un impact important, ce qui entraînerait l'application de la convention ; dans le cas contraire, le pays s'estime susceptible d'être touché pourra soumettre la question à une commission d'enquête qui émettra un avis sur la probabilité d'un impact important.

Par son objet, la convention d'Espoo est une invite pour les Etats à collaborer et à maintenir ouverte la voie du dialogue. Parvenir à des résultats positifs dans ce cadre impose effectivement que les pays concernés soient disposés à collaborer. Le pays d'origine de l'activité envisagée a, à l'égard des pays voisins, une obligation de sortir de l'égoïsme patriotique qui pourrait justifier un projet pour prendre en compte les intérêts des autres nations, du moins sur le plan de la protection de l'environnement et même de la santé.

Si l'un des objectifs avoués de la convention d'Espoo est de contribuer à l'intensification de la coopération internationale dans le domaine de l'évaluation de

l'impact sur l'environnement<sup>16</sup>(...), cette convention n'échappe pas à la réalité des problèmes que posent la sécurité des Etats et l'économie de marché. Le texte de la convention dit clairement que les dispositions qui le constituent ne portent pas atteinte au droit des Parties d'appliquer, à l'échelon national, les lois, règlements dispositions administratives ou pratiques juridiques acceptées visant à protéger les renseignements dont la divulgation serait préjudiciable au secret industriel et commercial ou à la sécurité nationale<sup>17</sup>.

Ces restrictions, qui limitent la mise en œuvre de la convention, permettent d'introduire la question des problèmes qui peuvent se poser en matière d'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

## 2- Problèmes et solutions de la mise en œuvre de la convention d'Espoo

Entrée en vigueur et mise en œuvre en 1997, la convention d'Espoo n'a pas manqué de poser quelques difficultés aux Etats parties. Au-delà des problèmes de définition que peuvent poser certains termes de la convention, les problèmes majeurs observés jusqu'ici relèvent du fait qu'une bonne application de la convention exige la participation des citoyens et des autorités de deux pays au moins. L'implication simultanée de ces ensembles n'est pas, à première vue, de nature à simplifier la réalisation de l'étude d'impact, essentiellement parce que, en plus des dispositions de la convention, il s'agira de prendre en compte des procédures nationales qui sont loin de se ressembler.

Les difficultés posées par la définition de certains mots ou expressions se cristallisent, de même que la question de savoir ce qu'il faut entendre par impact transfrontière « important »<sup>18</sup>. Soucieux de mettre en exergue la gravité des impacts qui pouvaient se produire, les rédacteurs de la convention semblent avoir négligés de définir les critères sur la base desquels cette gravité pouvait être appréciée. Dans un document produit par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies à ce sujet, il est clairement admis que la définition du terme « important » prête

---

<sup>16</sup> Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, préambule, paragraphe 4.

<sup>17</sup> Convention d'Espoo, article 2, paragraphe 8.

<sup>18</sup> Voir article 2, paragraphe 1 de la convention.

à confusion et que les incertitudes quant à la manière de fixer des seuils reconnus risquent d'être aggravées par les différences environnementales, sociales et économiques existant entre les Etats<sup>19</sup>. Les auteurs de ce texte relèvent que le terme « important » n'est pas le seul à être imprécis, car la convention fait un usage abondant d'expressions tels que « sensible », « rapide » ... la liste des activités prévues à l'Appendice I de la convention est également loin d'échapper à ces incertitudes. Et pour résoudre ces problèmes de définitions, ils proposent de s'en remettre à la bonne foi des Parties, de s'attacher à réduire les marges d'incertitudes en apportant des éclaircissements quant au contenu de ces notions.

D'un autre côté, il semble que les Parties aient du mal à s'approprier le contenu du traité. Et plusieurs fois, le besoin d'élaborer des lignes directrices destinées à préciser le mode de fonctionnement de la convention s'est fait pressant et de l'avis de certains experts, ce texte est une « ... machine (...) qui donne parfois le sentiment d'avoir été livrée sans manuel d'utilisation.»<sup>20</sup>. Ils en concluent que malgré ses capacités, la convention d'Espoo a du mal à atteindre son rendement maximum. Une fois encore, la question de l'apport des lignes directrices en matière de mise en œuvre des conventions internationales relatives à l'environnement se pose avec acuité. Prévoir des règles juridiques relatives à la protection de l'environnement est un pas déterminant, mais dire comment ces règles doivent être entendues tout en précisant les orientations que doit suivre leur mise en œuvre est de nature à les rendre plus pertinentes et plus efficaces.

Les différences qui existent dans la manière dont les Etats pratiquent l'étude d'impact sont également une difficulté qui doit être prise en compte et ce d'autant plus qu'ils n'accordent pas le même ordre de priorité aux préoccupations environnementales. La solution à ce problème semble reposer sur le fait que l'appendice I de la Convention réalise un consensus sur les catégories d'activités pour lesquelles l'évaluation de l'impact transfrontière est nécessaire ; d'autre part, l'existence de la Convention elle-même est perçue comme un avantage, dans la mesure où elle permet le rapprochement des politiques nationales et constitue une nouvelle approche pour les parties.

---

<sup>19</sup> Commission économique pour l'Europe, *Protéger notre environnement, comment l'évaluation de l'impact sur l'environnement peut y contribuer*, Nations Unies, New York 1998, p. 5

<sup>20</sup> 2<sup>nd</sup> meeting of the Parties of EIA convention, *La convention d'Espoo, Dix ans d'écologie à nos frontières*, Bulgaria, Sofia, 26-27 february 2001, p. 8.

Mécanisme juridique et outil technique de protection de l'environnement, l'évaluation de l'impact sur l'environnement prend de plus en plus de l'importance sur le plan international et l'existence d'une convention comme la convention d'Espoo est là pour le confirmer. Cependant, sa mise en œuvre soulève des problèmes qui sont également liés à l'application des engagements des différentes parties de ces conventions. Les démarches envisagées pour contourner ces difficultés sont susceptibles d'avoir un impact important sur l'effectivité et l'efficacité des conventions internationales en matière d'environnement.

## II- L'évaluation environnementale à l'épreuve de l'effectivité des conventions internationales de protection de l'environnement : enjeux et réserves

L'un des moyens qui permet d'apprécier l'apport de l'évaluation environnementale dans le cadre de l'effectivité des conventions internationales de protection de l'environnement est l'examen des rapports que les Etats doivent produire en matière de mise en œuvre des conventions qu'ils ont ratifiés. Ces rapports, pour le cas des conventions qui les exigent, sont susceptibles d'apporter des informations sur les axes que les Etats privilégient lorsqu'il s'agit, d'une manière générale, d'appliquer les conventions, et plus spécifiquement de réaliser l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Il est question de démontrer quelle est la contribution réelle de cette procédure à l'effectivité des conventions internationales, et dans quelle mesure elle manifeste la volonté des Etats de respecter leurs engagements internationaux.

### A- La contribution réelle de l'évaluation environnementale à la mise en œuvre des conventions relatives à l'environnement

Parler de la contribution de la procédure de l'évaluation environnementale revient à s'attarder préalablement sur la question de son existence en droit interne ; en fait, la question à laquelle il s'agit de répondre ici est celle de savoir quelles

mesures concrètes ont été prises par les Etats pour l'application des dispositions y relatives.

#### 1- La prise en compte de l'évaluation environnementale par le droit interne

L'évaluation environnementale est une procédure qui aujourd'hui, est mise en œuvre dans presque tous les pays et même par des organisations, dans le but d'amener les décideurs à prendre en considération les effets que peut avoir sur l'environnement un projet envisagé

Dans une grande majorité des pays développés, la législation interne contenait déjà quelques dispositions et parfois même des textes spécifiques sur l'environnement<sup>21</sup>. Si tout est parti des Etats-Unis, les pays européens et même non européens se sont vite associés à ce mouvement<sup>22</sup>. Ces observations permettent de se rendre compte que pour quelques pays au moins, la procédure d'étude d'impact n'est pas née sous l'impulsion du droit international de l'environnement, au contraire, il semble que ce soit le droit de l'environnement qui se soit nourri des règles internes en la matière.

Si l'on regrette le fait que cette prise en compte de l'évaluation environnementale est très rarement constitutionnalisée, on ne peut pas nier qu'elle a fait l'objet d'un important développement législatif ; à cet égard, il apparaît qu'en France par exemple, la construction du cadre législatif et réglementaire de l'EIE a commencé dans les années 70 avec l'adoption en 1976 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature qui, en son l'article 2 stipule que : « les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou de leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences. »<sup>23</sup>. Cette loi sur la protection de la nature, complétée par un décret d'application<sup>24</sup>, n'a pas échappé à l'influence du droit communautaire. d'où ce commentaire qui fait dire que « la législation française de l'EIE se caractérise par un réel dynamisme que le droit communautaire enrichi

---

<sup>21</sup> Dans la législation des Etats-Unis, voir l'article 102 (C) du National Environmental Protection Act de 1970.

<sup>22</sup> Alexandre Charles Kiss et Claude Lambrechts, *Les procédures d'étude d'impact en droit comparé*, RJE, 1976, N° 3-4.

<sup>23</sup> Article 2, loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, [www.admi.net](http://www.admi.net)

<sup>24</sup> Décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi sus-cité.

davantage. Engagée au sein de l'Union Européenne, la France a l'obligation d'intégrer dans son ordre juridique interne les normes issues des accords ratifiés dans ce cadre. »<sup>25</sup>

En ce qui concerne des pays en voie de développement, le processus d'intégration des normes relatives à l'évaluation environnementale est inverse. En effet, ce sont les grandes conférences organisées sous l'égide des Nations Unies, et les Déclarations qui en ont surgi, qui ont joué le rôle de catalyseur pour l'introduction de dispositions sur l'évaluation environnementale dans le droit interne de ces Etats. En Afrique subsaharienne, en particulier, c'est essentiellement au cours de la décennie 90 que les pays de cette zone ont adopté des législations spécifiques à l'évaluation environnementale. Si certains ont pu penser que ces conférences sur l'environnement sont de « grand-messes de la bonne conscience planétaire sans portée pratique (...)»<sup>26</sup>, il n'en reste pas moins qu'elles peuvent être considérés comme le point de départ d'une patiente construction d'un système multilatéral plus favorable au développement durable.

D'un Etat à un autre, la pratique varie car dans chaque cas, il faut tenir compte des particularités nationales. A cause de ces spécificités, la législation entourant l'évaluation environnementale est riche de sa diversité. Son dynamisme est aussi un point positif qui matérialise sa nature particulièrement vivante. La notion d'évaluation environnementale évolue ; après les vagues références au sujet de la prise en compte des préoccupations environnementales, les lois se sont profondément attachées à l'étude d'impact sur l'environnement avant d'explorer les nouveaux horizons que représentent l'évaluation environnementale stratégique et l'analyse des impacts cumulatifs entre autres.

Il faut dire que le dynamisme constaté sur le plan interne en matière d'évaluation environnementale doit beaucoup aux normes internationales qui tendent à se préciser davantage. Pour ce qui est des pays en voie de développement, ceux d'Afrique particulièrement, on peut constater que le droit international les a aidé à s'arrimer au train de l'évolution normative en matière de protection de l'environnement. Si la grande majorité de ces Etats n'ont pas encore une grande expérience en terme de pratique sur ce sujet, ils manifestent, à travers leurs efforts,

---

<sup>25</sup> Schramm Paule Jessie Nanfah, L'étude d'impact environnementale en droit français et camerounais, Mémoire de Master, Yaoundé, AUF, 2006, p.14.

<sup>26</sup> Christian de Perthuis, *La génération future a-t-elle un avenir ?* Belin, 2004, p. 48.

la volonté réelle de se servir de l'outil technique original qu'est l'évaluation environnementale, pour rester fidèles à leurs lois nationales, mais beaucoup plus pour se conformer à leurs obligations internationales, au même titre que les Etats plus développés.

A cet égard, il peut être intéressant de s'arrêter un instant sur ce que les Etats font de l'évaluation environnementale relativement au respect des engagements auxquels ils ont souscrit sur le plan international. Pour ce faire, les rapports nationaux produits par les Etats seront une source d'inspiration.

## 2- L'évaluation environnementale au cœur du système conventionnel international

De nombreuses conventions posent comme exigence la préparation de rapports nationaux par les Etats parties. Ces rapports ont pour objectif principal de montrer dans quelle mesure les parties appliquent ces diverses conventions ; ils permettent très souvent de procéder à une évaluation des forces et faiblesses qui peuvent entraver l'application de ces instruments internationaux.

La convention sur la diversité biologique pose clairement l'obligation pour les Parties de présenter un rapport sur les dispositions qu'elle a adoptées pour appliquer la convention<sup>27</sup>. Il en est de même pour les Parties à la CITES<sup>28</sup>, et pour les Parties à la convention africaine sur la conservation de la nature et la protection des ressources naturelles<sup>29</sup>.

S'agissant des rapports exigés par la CDB, le Cameroun, dans son second rapport national décrit entre autres, les processus qu'il a suivi pour intégrer les règles relatives à l'étude d'impact dans son ordre juridique interne. Il précise également qu'en raison de la nouveauté que représente une telle réglementation, il existe de nombreuses difficultés d'application. Il faut cependant relever que ce rapport a été produit à une période où il n'existait pas encore une législation spécifique à l'étude d'impact bien que certaines lois l'aient évoqué dès le début des années 90<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Article 26, Convention sur la diversité biologique.

<sup>28</sup> Article VIII, paragraphe 7, CITES.

<sup>29</sup> Article XXIX, convention africaine sur la conservation de la nature et la protection des ressources naturelles

<sup>30</sup> Au Cameroun, la loi forestière n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, ou des lois plus générales comme la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement évoquaient déjà l'EIE. Ce n'est qu'en 2005 que seront pris les textes spécifiques à cette matière : décret n° 2005/0577/PM du 23 février 2005 fixant les modalités de

Toujours en rapport avec la CDB, le premier rapport national français montre que la France s'inscrit dans la continuité en matière d'étude d'impact. Cette procédure était déjà mise en œuvre bien avant la convention qui a cependant contribué à l'affiner puisque des modifications et des ajustements de seuils et de critères ont été réalisés pour mieux protéger la faune et la flore sauvage et leurs habitats, notamment.

L'exemple de ces deux pays montre que pour les Etats qui ont récemment adopté une législation sur l'étude d'impact, le contenu des rapports sur cette question sera exprimé en terme d'insuffisances en ressources financières, de difficultés d'appropriation, d'amélioration du cadre juridique tandis que ceux qui ont intégré cette procédure parleront davantage des moyens mis en œuvre pour mieux la développer tout en renforçant son efficacité.

En filigrane, il est aussi question pour ce pays de dire dans quelle mesure ils intègrent l'évaluation environnementale dans leur processus de développement national, car il n'est pas question de passer sous silence l'intérêt de l'évaluation environnementale comme instrument de développement. Parce que, enfin, l'évaluation environnementale demande de plus en plus à être perçue comme un mécanisme permettant de concilier deux objectifs essentiels, la croissance économique et la protection de l'environnement.

Ainsi, de la lecture des rapports nationaux, il ressort que l'étude d'impact est en train de devenir un outil novateur de la gestion intégrée. Deux conceptions se font face ici : celle qui permet de prendre en compte l'ensemble des phénomènes de pollution ou de déséquilibre des écosystèmes découlant de certains facteurs, afin d'envisager la solution de ces problèmes sous un angle global ; et celle qui permet l'intégration des considérations environnementales dans les autres politiques<sup>31</sup>.

En définitive, les rapports nationaux confirment ce qui est déjà observable sur le plan interne, c'est-à-dire que les pays se sont véritablement laissés saisir par la tendance qui est à l'évaluation environnementale, avec les différences et le rythme qui caractérisent chaque contexte.

---

réalisation des études d'impact environnemental et son arrêté d'application, l'arrêté n° 0069/MINEP fixant les catégories d'opérations dont la réalisation est soumise à une étude d'impact sur l'environnement.

<sup>31</sup> Sylvie Caudal, « Les conditions juridiques de la gestion intégrée de l'environnement », [www.cidce.org](http://www.cidce.org)

Le phénomène des rapports explicatifs sur les initiatives que les Etats prennent relativement à l'application des conventions s'étend de plus en plus aux conventions qui n'en font pas une obligation formelle. Il semble donc que la présentation de rapport soit une pratique de plus en plus récurrente en droit de l'environnement. Mais dans ces rapports, il arrive également, que les Etats aillent au-delà des informations qui leur sont demandées et renseignent la Conférence des Parties sur des questions qui ne sont pas forcément couvertes par la convention au sujet de laquelle ils rédigent le rapport. C'est le cas de la convention Ramsar, pour ce qui est des rapports, mais aussi en ce qui concerne l'évaluation environnementale. A titre d'exemple, le Canada a produit un rapport concernant la convention de Ramsar dans lequel il avoue que s'agissant des zones humides, les études d'impact ne sont encore mises en œuvre que de manière partielle et dans certains cas seulement. Il semble d'ailleurs que ce pays, qui a pourtant une longue histoire en matière d'étude d'impact, n'applique que de manière relativement récente ce mécanisme de protection et de gestion rationnelle des zones humides.

A ce stade de la réflexion, une question s'impose : à quoi peuvent servir les conclusions qui peuvent être tirées des documents de synthèse produits par les secrétariats des conventions sur la base des rapports nationaux. L'utilité de telles conclusions se manifeste d'abord en terme de réalisation d'un bilan qui, tant que les Etats envoient leurs rapports selon la périodicité déterminée, donne une idée claire des résultats concrets que l'on peut obtenir du fait de la mise en œuvre des normes internationales. Ces conclusions permettent également de savoir quelles sont les pierres d'achoppement qui minimisent tous les effets qui peuvent être obtenus des efforts consentis par les pays.

De ce point de vue, l'évaluation environnementale symbolise les difficultés auxquelles les Etats doivent faire face en matière d'environnement. Si la plupart de pays sont d'accord pour dire que l'environnement doit être protégé et qu'il est urgent de permettre aux règles prises de montrer toute leur efficacité, ils sont très souvent confrontés à des obstacles qui relativisent la portée des mécanismes et procédures existants à cause de l'absence des conditions nécessaires à leur emploi. Si l'on se réfère particulièrement à la question de l'évaluation environnementale, on s'aperçoit que les législations nationales révèlent des faiblesses dues à l'insuffisante prise en compte d'un certain nombre d'éléments. D'une manière générale, et ce, sur le plan interne, la procédure de l'évaluation environnementale prévoit que c'est au

promoteur d'une activité qu'incombe l'initiative de la réaliser ; malheureusement, ces législations ne prennent pas toujours en compte la présence des institutions internationales de financement dans les projets d'activités qu'elles accompagnent. Si ces institutions ont souvent établi leurs propres règles d'évaluation environnementale<sup>32</sup>, parfois meilleures en terme d'efficacité que celles de bien de pays, ces règles devraient être assez souples pour s'adapter au paysage normatif du territoire sur lequel ces institutions entendent financer une activité précise. En effet, l'expérience montre qu'elles peuvent jouer un rôle positif ou négatif dans le processus de l'évaluation environnementale. L'autre difficulté d'application de l'évaluation environnementale est relative à la participation du public ; en effet, la participation du public est une donnée essentielle au processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement.

A ce sujet, il est courant de constater que dans les conventions internationales, il est souvent fait mention de façon spécifique de la participation du public dans les initiatives de protection de l'environnement et de gestion des ressources naturelles. L'évaluation environnementale permet d'insister davantage sur cette étape car plus que tout autre, elle permet de mesurer le degré d'acceptabilité de l'activité envisagée au sein de la population.

Si l'importance de la procédure est reconnue par les Etats dans leurs rapports nationaux, ils avouent aussi que la participation du public est une étape qu'il reste difficile de rentabiliser.

Au fil des ans, les rapports nationaux révèlent les difficultés de mise en œuvre des conventions qui sont parfois propres aux Etats, et qui, quelques fois leurs sont communs. Ils font également référence aux points positifs et autres avancées dans la pratique des Etats, mais surtout, ils sont le miroir de la capacité des normes conventionnelles à s'arrimer au droit interne et de l'efficacité des premières, s'agissant de la réalisation des objectifs qu'elles se sont fixés.

## B- L'évaluation environnementale, le langage de la coopération

De tous les intérêts que peut susciter l'évaluation de l'impact sur l'environnement, celui relatif au dialogue qu'elle incite et accentue n'est pas des

---

<sup>32</sup> C'est le cas de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement, de la BIRD entre autres.

moindres. Cette procédure permet en effet de jeter des ponts entre les différents groupes concernés par la réalisation d'une activité, qu'il s'agisse des citoyens, des institutions ou des Etats.

#### 1- Un chemin vers la démocratie participative, le dialogue à l'intérieur des Etats

L'une des spécificités de l'évaluation environnementale est de créer un cadre formel de concertation qui oblige promoteurs et décideurs à prendre en compte l'avis du public. Les procédures de consultation et de concertation sont motivées par la nécessité d'expérimenter une nouvelle approche de l'action publique. Ces procédures exigent comme préalable que l'information soit transmise au public, assez tôt pour susciter un débat constructif, mais aussi qu'il soit prévu un véritable cadre d'échanges susceptibles de permettre à tous les avis d'être entendus et pris en compte. Tout à l'intérieur de la procédure est ou devrait être fait pour que les citoyens puissent être informés dès que l'idée de l'activité ou du projet est émise ; ils sont par la suite invités à donner leur avis sur les composantes de celui-ci selon des modalités qui leur permettent d'influer sur le processus décisionnel. Cette dimension de la participation des citoyens implique l'accès à l'information, la participation du public à la décision, l'accès à la justice. Bien que ces trois axes de l'intervention du public soient étendus à tout ce qui touche à l'environnement, ils revêtent un intérêt particulier en matière d'évaluation environnementale.

L'intérêt de la participation des acteurs intervenant dans la procédure de l'étude d'impact se manifeste, au-delà de la collaboration qu'elle suppose entre ceux-ci, par le contrôle que le public et l'administration peuvent exercer quant à la conduite de l'évaluation de l'impact sur l'environnement. De plus en plus, la participation du public au processus décisionnel apparaît comme l'une des conditions pour la qualité et l'application effective des normes de protection de l'environnement, mais aussi pour la sauvegarde du bien-être des populations.

Dans ce sens, les textes nationaux et internationaux prévoient dans la procédure qu'ils définissent pour la réalisation de l'évaluation environnementale les modalités du contrôle par le public. Ces modalités concernent tant les modes de participation du public que les conditions dans lesquelles cette participation doit être organisée. S'agissant des modes de participation, il peut s'agir de la publicité du projet, de consultations, d'audiences et/ou d'enquêtes publiques, certaines législations associant parfois plusieurs de ces modes. La question de l'information du

public pose le problème des délais dans lesquels cette information doit être portée à la connaissance des citoyens, mais aussi des motifs qui peuvent justifier que les autorités publiques refusent l'accès à certaines catégories d'information. Les motifs de refus résident essentiellement dans les questions liées à la sécurité nationale, au secret industriel et commercial.

Mais au-delà de ces restrictions, il faut voir dans la participation du public un moyen de renforcement de la crédibilité de l'ensemble du processus d'évaluation environnementale et pas seulement du projet ou de l'activité. La participation du public y contribue en améliorant la compréhension des aspects de l'activité projetée entre toutes les parties concernées, en générant un processus permettant d'obtenir de meilleures informations sur les impacts environnementaux probables de l'activité entre autres. Certains auteurs insistent sur ces aspects en faisant remarquer que « recent laws on EIA emphasize the role of public participation in EIA procedures with a view to ensuring quality results and outcomes. »<sup>33</sup>

S'il apparaît clairement que la démocratie participative est de plus en plus nécessaire et souhaitée par les citoyens, c'est essentiellement parce que la philosophie du développement durable est venue au secours de cette nouvelle forme de démocratie. Cependant, l'implication du public ne se fait pas toujours sans difficultés et il est de plus en plus question de trouver des solutions pour améliorer la participation publique. Les solutions envisagées sont relatives au rôle des institutions en charge des questions environnementales, et parmi celles-ci, le ministère de l'environnement. Très souvent, il est recommandé que celui-ci développe une expertise interne ainsi que sa propre sensibilité aux processus de participation publique ; dans le même sens, le ministère en charge de l'environnement pourrait préparer un guide s'inspirant des règles de l'art et d'éthique à l'intention des promoteurs, et aussi du public.<sup>34</sup> Il pourrait également prévoir des mesures incitatives aux promoteurs qui auraient réalisé une bonne étude d'impact.

D'autre part, la participation du public dans le processus de l'évaluation environnementale se justifierait mieux si les enjeux et les questions réellement

---

<sup>33</sup> Mohammad A. Bekhechi and Jean Roger Mercier, *The legal and regulatory framework for environmental impact assessments, A study of selected countries in Sub-Saharan Africa*, The World Bank, 2002, p. 23.

<sup>34</sup> Luc Ouimet, « L'évaluation d'impact - un regard vers l'avenir, Quelques réflexions sur les moyens d'améliorer la participation du public », in 12<sup>e</sup> congrès annuel de l'AQEI, Centre de consultation et de concertation, 12-13 novembre 2003, pp. 5-6.

pertinentes étaient mieux présentés. Le public, informé des conséquences qui s'attachent à la réalisation d'un projet ou à la mise en œuvre d'une politique d'un programme, ne pourra que manifester son grand intérêt en formulant des observations et des contre-propositions dans le sens de ce qui est souhaitable pour lui.

Il pourrait également se révéler intéressant d'étendre l'action des comités de surveillance de la conformité des études d'impact avec la législation en vigueur en situant celle-ci dès le début de la réalisation de l'étude d'impact, et tout au long de celle-ci. Le caractère proactif de ces comités pourrait leur permettre d'avoir un effet préventif, dans ce sens que les écarts des promoteurs seront très vite constatés et sanctionnés. L'expérience montre qu'il est en effet très difficile de rejeter une étude d'impact, lorsque la participation du public ne s'est pas faite dans des conditions de nature à permettre à ce dernier de contribuer efficacement au processus.

Si cela est vrai sur le plan interne, il n'en va pas toujours différemment sur le plan international, même si par ses caractéristiques, l'évaluation de l'impact pourrait favoriser la coopération internationale.

## 2- Pour un renforcement de la coopération internationale

La protection de l'environnement est d'intérêt général. Mais cet intérêt général n'est pas seulement une caractéristique qui s'applique sur le plan interne, il donne de plus en plus toute la mesure de son importance sur le plan international. En effet, la dégradation de l'environnement ne met aucun pays à l'abri des conséquences qui pourraient en résulter. Et avec le temps, cette réalité se fait si présente que même les Etats qui, au départ, se montraient réticents devant les tentatives de réglementation de la protection et de la gestion des ressources naturelles, ont fini par suivre le mouvement qu'imposait l'intérêt général de l'humanité. Comme l'a fait remarquer le professeur Kiss, « la conférence de Stockholm 1972 n'était pas saluée par l'enthousiasme unanime de tous les Etats en développement (...). D'aucuns voyaient dans les problèmes d'environnement une réaction contre les pollutions, essentiellement industrielles, et ne se sentaient pas concernés. D'autres craignaient que les fonds nécessaires pour améliorer l'environnement ne soient prélevés sur les disponibilités, déjà insuffisantes, destinées au développement. Enfin, tous ou

presque, estimaient qu'en eux-mêmes ils étaient en tout cas trop pauvres pour participer au nouveau mouvement. »<sup>35</sup>

Mais ces hésitations ont permis aux acteurs de la protection de l'environnement de définir des orientations qui permettraient de réconcilier la protection de l'environnement et les besoins de développement. Cette réconciliation s'est effectuée à partir de l'émergence de la notion de développement durable ainsi désignée dans la mesure où elle devait permettre de satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures. Cette idée a fini par s'ancrer dans la mémoire collective et aujourd'hui, la protection de l'environnement fait partie intégrante de presque tous les processus de développement. En réalité, comme le souligne le professeur Kiss, le gage de la protection de l'environnement est la « durabilité » du développement<sup>36</sup>.

Cette orientation donnée à la protection de l'environnement met le développement au service l'environnement. En effet, toute initiative de développement doit désormais satisfaire aux exigences environnementales, acquérir sa justification sociale et conforter sa rentabilité économique. La nécessaire prise en compte de ces éléments a conduit à une évolution sur la façon d'envisager les problèmes d'environnement et aux méthodes à utiliser pour les résoudre. L'exigence de la protection de l'environnement a été à l'origine de la naissance de nouvelles techniques juridiques tandis que d'autres ont été adaptées aux besoins de cette protection. Et parmi ces multiples techniques juridiques, l'évaluation environnementale et plus généralement l'étude d'impact se distingue car de toutes les autres, car elle résume le jeu d'équilibre qui trouve sa raison d'être dans la notion de développement durable.

Que l'on se situe au niveau national ou au niveau international, on se rend compte que l'évaluation environnementale traduit la recherche d'une meilleure protection de l'environnement, mais aussi le besoin de concilier intérêt économique et intérêt écologique.

Réaliser une évaluation environnementale participe à la fois de la mise en œuvre du principe de prévention et du principe de précaution dans la mesure où ils permettent à la fois la prise en compte des conséquences certaines et incertaines

---

<sup>35</sup> Alexandre Kiss, Emergence de principes généraux du droit international et d'une politique internationale de l'environnement, [www.cidce.org](http://www.cidce.org)

<sup>36</sup> Alexandre Charles Kiss, op. cit, p. 4.

d'un projet ou d'une activité sur l'environnement. Une telle action revêt également une grande importance pour ce qui est de la préservation des ressources et des espaces. Ce qu'il faut dire enfin, c'est ce que l'évaluation environnementale prend en compte les divers aspects liés à la protection de l'environnement. De ce fait, elle participe, mieux que tous les autres mécanismes de protection, à la concrétisation de l'effectivité des normes conventionnelles internationales en la matière, d'autant plus que sa mise en œuvre a pour cadre de prédilection les territoires nationaux.

La coopération s'effectue donc d'abord sur le plan normatif, puisque les Etats sont invités et encouragés à se joindre aux initiatives dont l'objectif est de définir ou de préciser le cadre juridique de la protection de l'environnement. Elle s'effectue aussi sur le plan de la mise en œuvre des obligations internationales des Etats, puisque chacun est, à son niveau, responsable de la qualité de l'environnement dont il fait bénéficier ses citoyens, présents et futurs, mais aussi ceux des nations voisines, si l'on tient compte de l'interdépendance à laquelle l'environnement assujettit la communauté internationale.

D'une manière générale, la pratique de l'évaluation environnementale montre que l'une des faiblesses du système normatif international, en termes de protection de l'environnement, réside à la fois dans les dispositions liminaires des conventions s'agissant de l'étude d'impact, et dans l'absence de conventions spécifiques à cette matière. Si l'évaluation environnementale a un fondement international, elle est encore trop perçue comme une procédure exclusivement nationale. Ce qui limite considérablement l'influence positive qu'elle pourrait avoir sur la mise en œuvre des conventions internationales relatives à la protection de l'environnement. Cependant, l'état actuel de la réglementation internationale laisse entrevoir les perspectives futures en la matière.

## Conclusion

Les développements qui précèdent révèlent que l'évaluation environnementale est une pratique qui tend à s'inscrire plus fermement dans le contenu normatif des conventions internationales. De ce fait, elle constitue un mécanisme qui influence le comportement des Etats lorsque ceux-ci entreprennent de respecter les dispositions auxquels ils ont librement souscrit sur le plan international. Le développement du droit international de l'environnement manifeste l'essor de l'évaluation environnementale dans les normes internationales de protection de l'environnement même si on peut se rendre compte qu'il s'agit d'une consécration relative qui n'est pas sans effets sur les initiatives de mise en œuvre des conventions qui encadrent la conservation et la gestion rationnelle des ressources de l'environnement. Ces effets sont d'autant plus remarquables que la pratique de l'évaluation environnementale constitue de plus en plus une condition et dans une certaine mesure une règle de l'art en matière de protection de l'environnement. Procédure que de nombreux Etats ont adopté sur le plan national, l'évaluation environnementale n'a pas manqué de poser des difficultés résultant de ce qui peut être considéré comme des faiblesses. En effet, tous les pays n'envisagent pas cette procédure dans son sens le plus large, préférant la restreindre à l'étude d'impact sur l'environnement, d'autre part la dimension transfrontière de ce mécanisme de protection de l'environnement est encore insuffisamment prise en compte. S'il existe de nombreux textes nationaux sur la question, on ne peut pas en dire autant sur le plan régional ou international.

Si on peut être d'accord avec le prof Kiss pour dire que l'essentiel de la législation internationale visant à protéger l'environnement a été élaborée, il n'en reste pas moins qu'il existe des champs qui mériteraient qu'on leur accorde une attention particulière ; c'est le cas des questions relatives à l'évaluation environnementale qui, capitale jusqu'ici, contribue avec une certaine efficacité à la réalisation des objectifs de quelques conventions internationales.

De plus, l'évaluation environnementale permet de voir comment le droit international est transcrit dans les différentes législations. A ce sujet, l'action entreprise par les secrétariats des conventions ou les conférences des parties pour situer l'évaluation environnementale à un niveau plus stratégique traduit le besoin qui s'est fait sentir sur ce plan.

En tant que mécanisme de mise en œuvre des conventions internationales, l'évaluation environnementale présente un intérêt qu'il serait difficile de nier au regard de ce qu'elle apporte sur le plan de la protection de l'environnement. Elle

contribue également et peut-être mieux que toutes les autres techniques économiques et juridiques à la concrétisation de la philosophie du développement durable. Elle traduit en effet l'effort de conciliation des intérêts économiques et environnementaux qui demande à être réalisé dans le cadre d'un développement soutenable. Dans ce sens, et en considérant les résultats obtenus grâce à cette procédure, il serait peut-être temps de l'affranchir de la sphère nationale dans laquelle elle tend à être confinée et de lui donner toute la mesure qu'elle mérite au niveau international.

En terme de propositions, il peut s'avérer utile de faire des autres mécanismes de l'évaluation environnementale des outils aussi prisés que l'étude d'impact, d'entreprendre des actions préventives en favorisant la naissance d'accords bilatéraux et régionaux relatifs à la question, dans le but de renforcer les différents cadres juridiques nationaux pour ce qui est de la prise en compte des effets transfrontières des activités ou programmes mis en œuvre dans des territoires souverains. Mais au-delà de tout, et en considérant les mouvements du droit international de l'environnement, l'on se demande si l'heure n'est pas venue d'envisager et de concrétiser l'idée d'une convention internationale relative à l'évaluation environnementale.