

Auteur: Hans Maurer, Cabinet d'avocat Maurer & Stäger, Zurich

> Manuel EIE, module 3 Procédures

Le présent module du manuel EIE détaille les procédures dans lesquelles s'insère l'EIE.

Table des matières

1	Introduction	2	5	Mise à l'enquête, voies de recours	11
2	Autorités impliquées	3	6	Procédure ultérieure	14
3	Procédure décisive	4	7	L'EIE dans un contexte transfrontière	15
3.1	Généralités	4	7.1	Généralités	15
3.2	Procédures fédérales	4	7.2	La Suisse en tant que Partie d'origine	16
3.3	Procédures cantonales	6	7.3	La Suisse en tant que Partie touchée	17
3.4	Procédures cantonales avec consultation de l'OFEV	7	7.4	Cas spéciaux: projets transfrontières	18
3.5	Coordination des procédures pour les projets impliquant plusieurs installations soumises à l'EIE	8			
4	Procédure en une / plusieurs étape(s)	9		Annexes	21
				A1 Types d'installations	21
				A2 Check-list pour l'application de la Convention d'Espoo en Suisse	23

7 > L'EIE dans un contexte transfrontière

7.1 Généralités

La convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (dite Convention d'Espoo) a été signée le 25 février 1991 à Espoo (Finlande). Elle est en vigueur en Suisse depuis le 10 septembre 1997. Elle est également en vigueur dans tous les Etats voisins.

La Suisse et les Etats voisins ont ratifié la Convention d'Espoo

La Convention d'Espoo «supprime les frontières nationales». Son but est qu'un Etat («Partie d'origine»), sur le territoire duquel est prévu un projet susceptible d'avoir un impact environnemental préjudiciable important dans un Etat voisin («Partie touchée»), en informe ce dernier afin qu'il puisse participer à la procédure (art. 2, ch. 6), ce qui signifie que le public et les autorités administratives de la Partie touchée doivent avoir la possibilité de se prononcer sur le projet. Les études environnementales relatives au projet doivent également présenter les impacts environnementaux sur l'Etat voisin.

Objet et champ d'application

Le champ d'application comprend:

- > les activités selon l'appendice I de la Convention d'Espoo qui «sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important [sur l'environnement]» (art. 2, ch. 2, 3, 4);
- > d'autres activités que les parties s'accordent à soumettre à la Convention d'Espoo (art. 2, ch. 5 et appendice III);
- > sur le plan de l'application pratique en Suisse, tous les projets qui sont soumis à l'EIE selon l'annexe de l'OEIE et qui sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement entrent en principe dans le champ d'application de la Convention d'Espoo.

L'OFEV est l'autorité compétente pour toutes les questions en lien avec l'application de la Convention d'Espoo en Suisse. C'est le point de contact de la Suisse au sens de la convention.

Point de contact en Suisse

Jusqu'en 2009, la Suisse a appliqué les principes de la Convention d'Espoo dans une vingtaine de cas.

En annexe A2 se trouve une check-list pour l'application de la Convention d'Espoo en Suisse.

Check-list en annexe

7.2

La Suisse en tant que Partie d'origine

Si un projet est prévu en Suisse, les obligations suivantes incombent à l'autorité compétente (cf. ci-après):

- > elle vérifie si le projet est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement et décide si l'activité est soumise à la Convention d'Espoo. Si elle l'estime nécessaire, l'autorité compétente consulte préalablement le point de contact suisse (OFEV, section EIE et organisation du territoire);
- > l'autorité compétente notifie le projet le plus tôt possible au point de contact de la Partie touchée, avec copie au point de contact suisse, mais au plus tard lorsque le public suisse est informé du projet. La notification doit contenir au moins une description du projet et, si elle existe, l'enquête préliminaire avec le cahier des charges. Dans le courrier, la Partie touchée est priée de communiquer l'adresse de son service partenaire ainsi que les informations environnementales au sujet de la région touchée (art. 2, ch. 4, et art. 3, ch. 1, 2);
- > l'échange d'informations se fait par l'intermédiaire du service partenaire désigné par la Partie touchée;
- > l'autorité compétente transmet à la Partie touchée les documents de la mise à l'enquête, en particulier les études environnementales (cf. module 5), et intervient durant toute la durée de la procédure comme son interlocutrice. Les études environnementales comprennent en outre un chapitre consacré à l'impact sur l'environnement dans la région concernée à l'étranger afin que la Partie touchée puisse évaluer les effets environnementaux sur son territoire (art. 3, ch.5, art. 4, art 5 et appendice II);
- > l'autorité compétente veille à ce que le projet soit mis à l'enquête par la Partie touchée au même moment qu'en Suisse (art. 3, ch. 8);
- > l'autorité compétente veille à ce que les avis du public et des autorités de la Partie touchée soient pris en compte dans la décision et que cette dernière soit transmise pour information à la Partie touchée (art. 6).

L'autorité compétente est soit une autorité fédérale (procédure fédérale), soit une autorité désignée par le canton (procédure cantonale ou communale).

Exemple de la Suisse en tant que Partie d'origine:

nouvelle ligne ferroviaire en Suisse allant jusqu'à la frontière française; procédure fédérale

Le canton de Genève et les CFF voulaient construire une nouvelle ligne ferroviaire de Genève-Cornavin à la frontière française. Ce type de projet est soumis à une procédure fédérale et à l'EIE (n° 12.1 de l'annexe de l'OEIE).

L'autorité fédérale compétente (OFT) et l'OFEV ont conclu que ce projet était susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement et qu'il était par conséquent soumis à la Convention d'Espoo. L'OFT a notifié le projet au point de contact français et aux autorités régionales, invitant la France à participer à la procédure

Obligations de la Suisse en tant que Partie d'origine, art. 6a, al. 2, OEIE

d'approbation suisse. Les autorités françaises ont indiqué à l'OFT qu'elles souhaitaient prendre part à cette procédure. L'OFT leur a alors fait parvenir le dossier (RIE compris). Les autorités françaises ont jugé insuffisantes les informations contenues dans le RIE au sujet de l'impact environnemental du projet ferroviaire en France et ont demandé des études supplémentaires. Les CFF ont effectué ces études, et l'OFT a fourni ces compléments d'information à la France. Cette dernière a alors pris position sur le projet. Dans sa décision d'approbation, l'OFT a tenu compte de l'avis exprimé par la France (notamment, création d'un groupe de travail franco-suisse afin d'examiner en détail l'impact transfrontière du projet sur l'environnement) et a envoyé sa décision aux autorités françaises.

7.3 La Suisse en tant que Partie touchée

Lorsqu'une activité prévue à l'étranger est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement en Suisse, les obligations découlant de la Convention d'Espoo sont en règle générale assumées en Suisse par l'autorité compétente qui se prononcerait sur le projet s'il était planifié en Suisse. Il s'agirait par exemple de l'OFT pour des projets ferroviaires ou d'un service désigné par le canton pour des décharges. Dans ce cas, la démarche à suivre est la suivante:

Démarche lorsque la Suisse est Partie touchée, art. 6a, al. 1, OEIE

- > La Partie d'origine notifie le projet au point de contact suisse (OFEV, section EIE et organisation du territoire). Si elle ne le fait pas et que la Suisse apprend l'existence de ce projet susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement, le point de contact de la Suisse est en droit d'exiger la notification (art. 3, ch. 7).
 - Pour les projets qui seraient soumis à une procédure fédérale en Suisse, le point de contact transmet la notification à l'autorité fédérale qui serait compétente pour rendre la décision. Cette dernière décide d'entente avec le point de contact, si la Suisse veut participer à la procédure ou non. Dans sa réponse à la Partie d'origine, le point de contact précise quelle autorité fédérale suisse sera le service partenaire pour la Partie d'origine. Dans la mesure du possible, il transmet les informations environnementales concernant le territoire suisse touché, au besoin avec l'aide du canton (art. 3, ch. 3 et 6).
 - Pour les projets qui, en Suisse, seraient vraisemblablement traités dans le cadre d'une procédure cantonale, le point de contact transmet la notification au service spécialisé de protection de l'environnement du canton concerné et en informe la Partie d'origine. La réponse du canton à cette dernière se fait soit directement (avec copie à l'OFEV), soit par l'intermédiaire de l'OFEV. La réponse précise notamment quel sera le service partenaire responsable du déroulement de la procédure en Suisse et communique, si possible, les informations environnementales concernant le territoire suisse touché (art. 3, ch. 3, 6).
- > L'échange d'informations a lieu par l'intermédiaire du service partenaire désigné, et non du point de contact de la Suisse.

- > D'entente avec la Partie d'origine, le service partenaire organise la mise à l'enquête en Suisse, arrête les délais et rassemble les avis du public et de l'administration concernant le projet (art. 3, ch. 8).
 - Si le projet relève de la compétence de la Confédération, l'OFEV intègre l'avis du canton – pour autant qu'il se rapporte à l'environnement – dans sa prise de position. Cette dernière est transmise par le service partenaire (autorité fédérale) à la Partie d'origine, conjointement avec les résultats de la mise à l'enquête.
 - Si le projet est du ressort du canton, l'OFEV est chargé de transmettre à la Partie d'origine toutes les observations (avis des autorités spécialisées et résultats de la mise à l'enquête). En sa qualité de service spécialisé de la Confédération en matière de protection de l'environnement, l'OFEV soutient le canton dans l'exercice de ses droits en tant que Partie touchée.

- > Le service partenaire suisse rend publique en Suisse la décision sur le projet prise par la Partie d'origine.

**Exemple de la Suisse en tant que Partie touchée:
nouvelle route à grand débit en France**

La France entendait construire une nouvelle route à grand débit non loin de la frontière suisse. Un projet analogue en Suisse serait soumis à une procédure cantonale et à l'obligation d'EIE (n° 11.3 de l'annexe de l'OEIE).

La France a notifié le projet au point de contact suisse (OFEV) et au canton de Genève. D'entente avec l'OFEV, le service partenaire cantonal compétent (dans ce cas, le service cantonal de protection de l'environnement) a indiqué à la France que la Suisse, en qualité de Partie touchée, souhaitait participer à la procédure selon la Convention d'Espoo. L'autorité française a alors fait parvenir les documents du projet au service partenaire cantonal. Le canton de Genève a organisé une mise à l'enquête (6 semaines) en même temps que la France. Le service partenaire genevois s'est chargé de transmettre à l'autorité française, avec copie à l'OFEV, les résultats de la mise à l'enquête ainsi que la synthèse des évaluations environnementales formulées par les services spécialisés cantonaux invités à participer à la consultation. L'OFEV (en sa qualité de service spécialisé fédéral en matière de protection de l'environnement) a transmis, lui aussi, une prise de position à l'autorité française, dans laquelle il soutenait l'avis du service spécialisé cantonal, suggérant notamment une analyse a posteriori (art. 7 Convention d'Espoo).

7.4 Cas spéciaux: projets transfrontières

On entend par projets transfrontières, aussi appelés «projets communs», des projets soumis à la Convention d'Espoo et situés sur le territoire de plusieurs pays. Dans ces cas, il n'y a pas une Partie d'origine et une Partie touchée, mais les deux pays sont à la fois Partie d'origine et Partie touchée.

Projet situé dans deux pays

On peut fondamentalement distinguer deux types de projets. Le premier groupe (type 1) comprend les projets qui traversent la frontière d'un Etat et qui sont donc à cheval sur deux territoires, par exemple une nouvelle ligne de chemin de fer pour le trafic international ou des gazoducs de transit. De par leur nature, ces projets peuvent tout simplement être scindés en deux projets partiels.

Distinction opérée entre deux types de projets

Le second groupe (type 2) est constitué par des projets situés sur la frontière de deux Etats et qui, de par leur nature, ne peuvent en principe pas être divisés. Il peut s'agir d'une centrale hydraulique ou de mesures de protection contre les crues le long de cours d'eau frontaliers.

Dans le premier cas, il y a généralement différents requérants (un par Etat), dans le second cas, il n'y a en principe qu'un seul requérant.

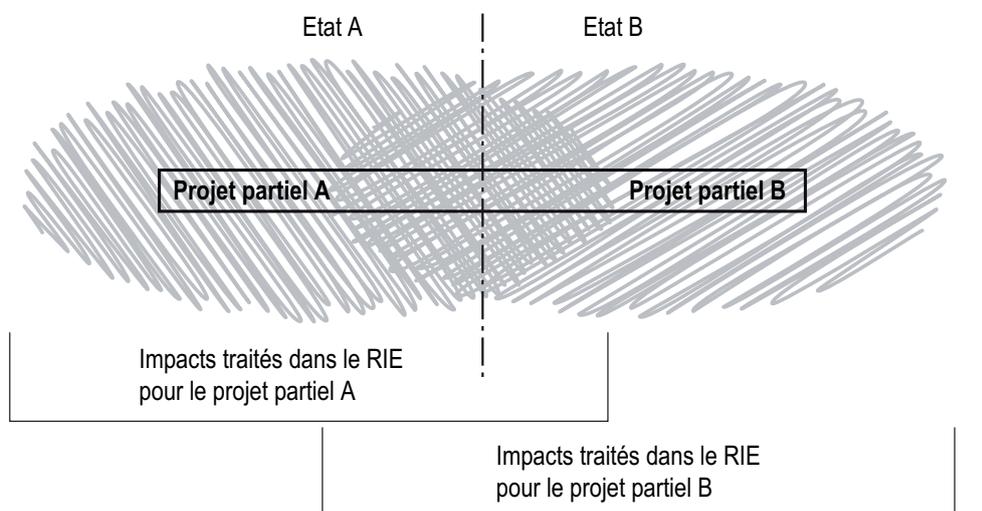
Pour ces projets transfrontières, se pose la question de savoir comment appliquer la Convention d'Espoo.

Les projets de type 1 doivent être traités de préférence comme deux projets distincts, l'un suisse, l'autre étranger. La frontière avec l'autre Etat constitue en même temps la limite du projet. De tels projets sont à traiter comme les cas évoqués aux chapitres précédents, c'est-à-dire que chaque Etat notifie à l'autre la partie du projet située sur son territoire et que chaque Etat manifeste son intérêt à participer à la procédure de l'autre Etat (cf. points 7.2 et 7.3). Cette application de la Convention d'Espoo est dictée par l'expérience: il est en général très difficile d'assurer une coordination matérielle et temporelle de l'établissement des rapports et a fortiori des procédures d'approbation pour les différentes parties d'une installation par-delà les frontières.

Projets de type 1

Fig. 2 > Projet de type 1 à cheval sur deux Etats

Des RIE distincts sont établis pour chacune des deux parties de l'installation située sur le territoire des Etats A et B. Chaque RIE traite de tous les impacts induits par la partie concernée de l'installation, c'est-à-dire aussi bien les impacts sur son propre territoire que ceux sur le territoire de l'Etat voisin.



Il est en revanche préférable de traiter les projets de type 2 comme des projets uniques, car, contrairement aux projets de type 1, il est difficilement envisageable de scinder ces projets en deux parties distinctes. Bien qu'une notification formelle par l'un des deux Etats ne soit pas nécessaire ici, il est toutefois recommandé que les Etats se contactent assez tôt pour que les exigences résultant de la Convention d'Espoo puissent être discutées. Concrètement, il faut que:

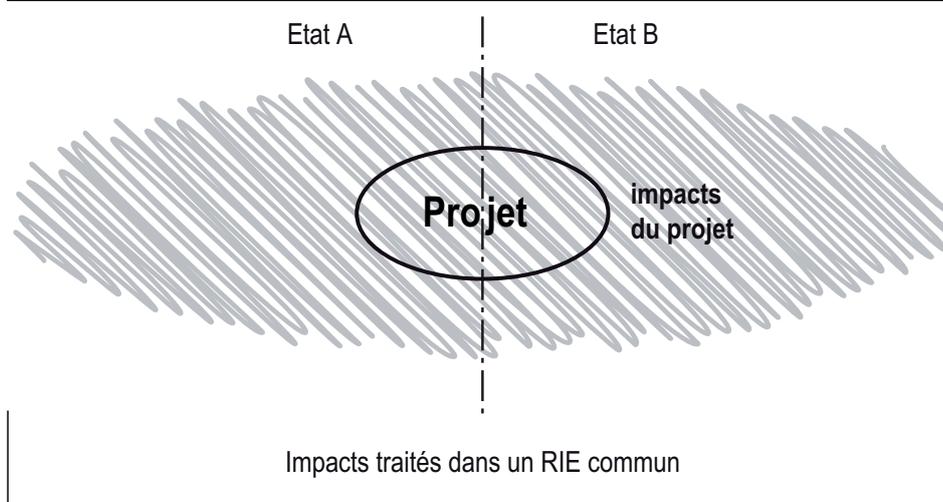
- > la mise à l'enquête publique dans les deux Etats se déroule simultanément;
- > les prises de position de l'administration et du public de chaque partie soient échangées et prises en compte dans les décisions respectives;
- > les décisions soient échangées entre les Etats.

Pour ce type de projets, il est préférable d'établir un RIE commun.

Projets de type 2

Fig. 3 > Projet de type 2 situés sur la frontière de deux Etats

Un seul RIE présentant les répercussions environnementales du projet de part et d'autre de la frontière est réalisé.



A2 Check-list pour l'application de la Convention d'Espoo en Suisse

Champ d'application de la Convention d'Espoo: activités inscrites sur la liste de l'appendice I de la Convention et autres activités selon l'art. 2, ch. 5 et l'appendice III. En Suisse, tout projet soumis à l'EIE selon l'OEIE et susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement.

Tab. 3 > Cas où la Suisse est Partie d'origine

Les étapes principales d'application de la Convention d'Espoo sont les suivantes:

	Projets suivant une procédure fédérale	Projets suivant une procédure cantonale
1. Application de la Convention	L'autorité compétente suisse détermine si le projet est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement, et si la Convention d'Espoo doit être appliquée. En cas de doute, elle prend contact avec l'OFEV (Section EIE et organisation du territoire).	Le service désigné par le canton ¹ détermine si le projet est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement, et si la Convention d'Espoo doit être appliquée. En cas de doute, il prend contact avec l'OFEV (Section EIE et organisation du territoire).
2. Notification: Description du projet, demande d'informations sur l'environnement du territoire touché et de désignation du service partenaire	L'autorité compétente suisse notifie le projet au point de contact de la Partie touchée, avec copie à l'OFEV. Notification le plus tôt possible (enquête préliminaire avec cahier des charges si établie) et au plus tard quand le public suisse est informé.	Le service désigné par le canton notifie le projet au point de contact de la Partie touchée, avec copie à l'OFEV. Notification le plus tôt possible (enquête préliminaire avec cahier des charges si établie) et au plus tard quand le public suisse est informé.
3. Contacts entre les parties	Si la Partie touchée souhaite participer, les contacts ultérieurs entre les parties ont lieu entre l'autorité compétente suisse et le service partenaire indiqué par la Partie touchée.	Si la Partie touchée souhaite participer, les contacts ultérieurs entre les parties ont lieu entre le service désigné par le canton et le service partenaire indiqué par la Partie touchée.
4. Envoi de la documentation, mise à l'enquête publique, transmission des observations	L'autorité compétente suisse envoie la documentation à la Partie touchée. Cette documentation comprend entre autres les études environnementales, qui analysent également les effets du projet sur l'environnement de la Partie touchée. Elle organise la mise à l'enquête en Suisse et la coordonne avec celle de la Partie touchée. La Partie touchée transmet à l'autorité compétente suisse les observations de son public et de son administration.	Le service désigné par le canton envoie la documentation à la Partie touchée. Cette documentation comprend entre autres les études environnementales, qui analysent également les effets du projet sur l'environnement de la Partie touchée. Le service désigné organise la mise à l'enquête en Suisse et la coordonne avec celle de la Partie touchée. La Partie touchée transmet les observations de sa population et de son administration au service désigné par le canton, qui les fait suivre à l'autorité compétente cantonale.
5. Décision	L'autorité compétente suisse décide sur le projet en tenant compte des observations de la Partie touchée. Elle envoie une copie de la décision à la Partie touchée.	L'autorité compétente cantonale décide sur le projet en tenant compte des observations de la Partie touchée. Le service désigné par le canton envoie une copie de la décision à la Partie touchée.

¹ Le service désigné peut être soit l'autorité compétente cantonale, soit un autre service désigné par le canton.

Tab. 4 > Cas où la Suisse est Partie touchée

Les étapes principales d'application de la Convention d'Espoo sont les suivantes:

	Projets qui suivraient une procédure fédérale en Suisse	Projets qui suivraient une procédure cantonale en Suisse
1. Réception de la notification du projet	Le point de contact suisse (OFEV, Section EIE et organisation du territoire) reçoit la notification du projet de la part de la Partie d'origine.	
2. Evaluation de la participation suisse	L'OFEV transmet la notification au service partenaire fédéral ² , qui décide, d'entente avec l'OFEV, si la Suisse souhaite participer ou non.	L'OFEV transmet la notification au service spécialisé de la protection de l'environnement du canton concerné, qui examine s'il souhaite participer. L'OFEV en informe la Partie d'origine.
3. Réponse à la notification	L'OFEV répond à la Partie d'origine et lui transmet l'adresse du service partenaire fédéral, ainsi que d'éventuelles informations sur l'environnement de la zone touchée en Suisse.	Le canton répond soit directement à la Partie d'origine (avec copie à l'OFEV), soit par l'intermédiaire de l'OFEV. Dans la réponse sont indiqués: l'adresse du service partenaire désigné par le canton ² ainsi que d'éventuelles informations sur l'environnement de la zone touchée en Suisse.
4. Contacts entre les parties	Les contacts avec la Partie d'origine se font par le biais du service partenaire fédéral et pas avec le point de contact.	Les contacts avec la Partie d'origine se font par le biais du service partenaire désigné par le canton et pas avec le point de contact.
5. Mise à l'enquête publique	Le service partenaire fédéral organise la mise à l'enquête en Suisse, en coordination avec celle de la Partie d'origine.	Le service partenaire désigné par le canton organise la mise à l'enquête en Suisse, en coordination avec celle de la Partie d'origine.
6. Evaluation des études environnementales	Les études environnementales sont évaluées par l'OFEV et le service spécialisé de la protection de l'environnement du canton concerné.	Les études environnementales sont évaluées en premier lieu par le service cantonal spécialisé de la protection de l'environnement.
7. Transmission des observations	Le service partenaire fédéral transmet les observations du public et les préavis environnementaux de l'administration à la Partie d'origine.	Les observations du public et le préavis cantonal sont transmis par le service partenaire désigné par le canton à l'OFEV. Celui-ci les fait suivre à la Partie d'origine, en les soutenant.
8. Décision	Le service partenaire fédéral publie la décision sur le projet prise par la Partie d'origine.	Le service partenaire désigné par le canton publie la décision sur le projet, prise par la Partie d'origine.

² Service partenaire fédéral / service partenaire désigné par le canton:

En principe, il s'agit de l'autorité compétente qui serait responsable de la procédure si le projet était réalisé en Suisse, soit:

- Pour des projets qui suivraient une procédure fédérale en Suisse (chemin de fer, route nationale...), il s'agit de l'autorité compétente fédérale (OFT, DETEC...).
- Pour des projets qui suivraient une procédure cantonale en Suisse (route principale, décharge...), il s'agit soit de l'autorité compétente cantonale, soit d'un autre service désigné par le canton.