



Berne, le 6 juin 2011

Acceptation des amendements du 4 juin 2004 de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte trans- frontière (Convention d'Espoo)

Rapport sur les résultats de l'audition

Table des matières

1	Projet envoyé en audition.....	3
2	Avis reçus.....	3
3	Evaluation du projet: résumé.....	4
4	Evaluation générale du projet.....	4
4.1	Cantons.....	4
4.2	Associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national et autres associations de l'économie et associations professionnelles.....	5
4.3	Organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir.....	6
4.4	Institutions et commissions fédérales et cantonales.....	6
4.5	Partis.....	6
5	Evaluation détaillée du projet.....	6
5.1	Art. 2, Dispositions générales.....	6
5.2	Art. 8, Coopération bilatérale et multilatérale.....	7
5.3	Art. 11, Réunion des Parties.....	7
5.4	Art. 14bis, Examen du respect des dispositions.....	7
5.5	Appendice I, Liste d'activités.....	7
6	Autres remarques.....	8
7	Annexe: liste des destinataires consultés pour l'audition.....	9

1 Projet envoyé en audition

En date du 19 mars 2010, le DETEC a envoyé en audition le projet d'acceptation des amendements du 4 juin 2004 de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) dans un contexte transfrontière. La procédure a duré jusqu'au 30 juin 2010.

La Convention de 1991 de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (ci-après : Convention) a été signée le 25 février 1991 à Espoo (Finlande). Elle a été ratifiée par la Suisse le 16 septembre 1996 et est entrée en vigueur le 10 septembre 1997. Au 12 avril 2011 la Convention comptait 45 Parties. La Convention constitue un mécanisme d'information et de consultation entre pays pour les projets susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement. Elle s'applique aux 17 activités listées à l'appendice I qui « sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important » et à d'autres activités que les Parties s'accordent à soumettre à la Convention.

La troisième réunion des Parties a adopté, le 4 juin 2004, une décision d'amender les art. 2, 8, 11, 14 et 14bis et les appendices I et VI de la Convention (décision III/7). Ces amendements visent à améliorer l'application de la Convention en précisant certaines dispositions et en mettant à jour l'appendice I, qui est entre autre étendue aux nouvelles routes à quatre voies ou plus, aux lignes à haute tension, aux usines d'incinération des ordures ménagères et aux installations éoliennes. Les amendements sont basés sur l'expérience acquise dans l'application de la Convention et d'autres accords environnementaux ainsi que sur l'évolution de l'instrument EIE dans les Etats comme au niveau international.

2 Avis reçus

Sur les 71 destinataires auxquels le projet a été envoyé (voir la liste en annexe), 46 ont répondu. Par ailleurs, 3 organisations, qui n'avaient pas été sollicitées ont répondu.

Les cantons, organisations et associations intéressées suivants ont pris position.

Cantons

Tous les cantons ont pris position.

Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national

- Fédération des entreprises suisses (economiesuisse)
- Union patronal suisse (UPS)
- Union suisse des paysans (USP)
- Union suisse des arts et métiers (USAM)
- Union syndicale suisse (USS)

Autres associations de l'économie et associations professionnelles

- Organisation nationale de la construction (constructionsuisse)
- Société suisse des entrepreneurs (SSE)
- Remontées Mécaniques Suisses (RMS)
- Société suisse des industries chimiques (SSCI)
- Association des entreprises électriques suisses (AES)

Organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir

- Pro Natura – Ligue suisse pour la protection de la nature (ProNatura)
- Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN)
- Association Transport et Environnement (ATE)
- World Wide Fund For Nature (WWF)

Institutions et commissions fédérales et cantonales

- Société coopérative nationale pour le stockage des déchets radioactifs (NAGRA)
- Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP)
- Union des villes suisses (UVS)

Non invités

- Parti écologiste suisse (Les Verts)
- Centre patronal
- Touring Club Suisse (TCS)

3 Evaluation du projet: résumé

Globalement, les prises de position consécutives à l'audition menée approuvent la ratification des amendements du 4 juin 2004. En effet, sur les 46 réponses reçues, 33 approuvent le projet de ratification, 2 avec réserve. Six organisations ont rejeté le projet et 5 ont renoncé explicitement à prendre position (voir détails dans le tableau ci-dessous).

Les cantons, les organisations de protection de l'environnement et les institutions et commissions fédérales et cantonales sont favorables à la ratification, malgré quelques remarques concernant le contenu du rapport explicatif et une demande de réserve. Par contre les associations de l'économie sont majoritairement contre, principalement car elles considèrent les impacts sur l'économie suisse comme non négligeables et craignent un surplus de tâches administratives.

	Consultés	Réponses reçues	Oui ¹	Oui avec réserve ²	Non	Renonce explicitement à prendre position
Cantons	26 + Conférence des gouvernements cantonaux	26	23	1		2
Associations faitières de l'économie	6	5	1		2	2
Autres associations de l'économie et associations professionnelles	21	7	2	1	4	
Organisations de protection de l'environnement	11	4	4			
Institutions et commissions fédérales et cantonales	6	3	2			1
Partis		1	1			
Total	71	46	33	2	6	5

4 Evaluation générale du projet

4.1 Cantons

Le projet d'amendement a dans l'ensemble été accueilli favorablement par les cantons, certains souhaitent toutefois quelques précisions dans le rapport explicatif sur l'interprétation et les conséquences de certains articles (voir chap. 5). Vingt-trois cantons ont approuvés l'amendement, le canton des GR avec réserve, le canton de TG accepte les amendements à condition qu'il n'en résulte pas un surplus de tâches administratives et les cantons de OW et d'AI ont explicitement renoncés à prendre position, n'ayant pas de frontières avec les pays voisins.

¹ Oui : comprend également les cantons, associations ou organisations qui sont pour la ratification mais qui ont émis des remarques sur le contenu du rapport explicatif

² Réserve : cantons, associations ou organisations demandant une ratification avec réserve

La plupart des cantons estiment que les amendements ne modifient pas substantiellement la portée de la Convention pour les cantons et que ces amendements permettront d'améliorer l'application de la Convention sans qu'il ne soit nécessaire de modifier le droit interne suisse.

Le canton du JU précise, que contrairement à ce qu'indique le rapport explicatif, l'acceptation des amendements aura des conséquences pour les cantons, puisqu'une partie de l'application de la Convention leur incombe et que des nouveaux types d'installations sont définis à l'appendice I, mais que cependant le nombre de projet soumis à la Convention restera faible et les tâches supplémentaires resteront limitées.

Le canton des GR souligne que ces amendements sont susceptibles de compliquer et prolonger les procédures d'autorisation de projets à caractère international et qu'ils n'apportent pas d'amélioration de la collaboration internationale.

4.2 Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national et autres associations de l'économie et associations professionnelles

Les quatre associations suivantes ont acceptés les amendements : USS, qui adhère à la prise de position de ProNatura ; l'AES, malgré quelques réticences par rapport à l'art. 2 ; RMS tant qu'il n'en découle pas de coûts supplémentaires ; et le TCS avec une réserve par rapport à l'activité 7b de l'appendice I. L'UPS et l'USP ont explicitement renoncé à prendre position.

Toutefois la majorité des associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national et des autres associations de l'économie et associations professionnelles ont rejeté les amendements, soit economiesuisse, l'USAM, constructionsuisse, la SSE, la SSCI et le Centre patronal.

Ces six associations émettent des réserves envers tous les engagements internationaux en matière d'environnement. Elles sont majoritairement d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'harmoniser plus avant la législation nationale avec d'autres accords internationaux allant dans le même sens. Elles ont en outre rejeté, avec la grande majorité des milieux économiques, la ratification de la Convention d'Aarhus³ en procédure de consultation. Elles considèrent que la ratification des amendements à la convention d'Espoo est une manière cachée d'approuver la ratification de la convention d'Aarhus, à laquelle il est fait référence dans la décision III/7, et avancent les mêmes arguments de refus du projet, en particulier, la pression exercée sur les milieux de la construction pour divulguer leurs secrets d'entreprise.

Constructionsuisse et la SSCI sont d'avis que l'instrument EIE est déjà suffisamment développé et que la Suisse dispose déjà d'une législation stricte en matière de protection de l'environnement. Ces deux associations ne voient donc pas la nécessité de limiter leur marge de manœuvre au niveau national par des obligations internationales.

Ces mêmes six associations redoutent que les amendements n'affaiblissent la place économique suisse sur le plan technologique et de l'aménagement du territoire. Elles sont d'avis que l'évaluation des conséquences économiques sur la Suisse faite dans le rapport explicatif est erronée, ce dernier indiquant qu'il n'y aura vraisemblablement pas de conséquences, et déplorent le fait qu'il manque une « analyse d'impact de la réglementation » ou même une « étude de compatibilité – PME ».

En plus de la crainte des coûts supplémentaires, economiesuisse, l'USAM, constructionsuisse, la SSE et la SSCI redoutent que les amendements ne génèrent un surplus de tâches administratives et des retards dans les projets de construction.

L'USAM relève que selon la décision III/7, les Parties qui n'ont pas accepté les amendements ont toujours la possibilité de participer aux activités relevant de la Convention. Par ailleurs, constructionsuisse est d'avis que du fait que seule la moitié des Parties dont la ratifi-

³ Convention de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

cation est nécessaire pour l'entrée en vigueur des amendements les ayant ratifiés, une ratification de la Suisse ne s'imposerait pas.

4.3 Organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir

Les quatre organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir qui ont pris position, soit ProNatura, le WWF, l'ASPAN et l'ATE, ont acceptés les amendements.

ProNatura, le WWF et l'ATE saluent l'effort pour améliorer l'information et la consultation entre pays pour les projets susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement. Ces organisations relèvent toutefois un manque de clarté et d'information dans la décision III/7 et dans le rapport explicatif, qui selon elles s'avère succinct dans son contenu. Ce dernier n'apporterait en particulier pas de justification à l'insertion des nouveaux articles. Par ailleurs, elles regrettent qu'aucune disposition contraignante ne soit envisagée en matière de règlement des différends dans le domaine de l'environnement au niveau international.

4.4 Institutions et commissions fédérales et cantonales

La DTAP et l'UVS approuvent les amendements et NAGRA a renoncé explicitement à prendre position.

4.5 Partis

Les Verts ont acceptés les amendements et adhèrent à la prise de position de ProNatura.

5 Evaluation détaillée du projet

5.1 Art. 2, Dispositions générales

A l'art. 2, après le paragraphe 10, insérer un nouveau paragraphe ainsi libellé : 11. Si la Partie d'origine entend mener une procédure en vue de déterminer le contenu du dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement, la Partie touchée doit, dans les limites qui conviennent, avoir la possibilité de participer à cette procédure.

L'amendement de l'art. 2 a suscité de nombreuses remarques. D'un côté, le canton de BS et l'UVS approuvent cet amendement, même si des retards pourraient se produire. D'un autre côté, cet amendement est critiqué par d'autres organisations et associations consultées.

Le canton de BL attire l'attention sur le fait que la procédure selon l'art. 8 OEIE⁴ (enquête préliminaire et cahier des charges) correspond à celle mentionnée à l'art. 2, al. 11, de la Convention. Aussi la Partie touchée sera-t-elle impliquée dès la procédure d'enquête préliminaire, contrairement à la pratique en vigueur jusqu'ici. Pour les cantons, il en résultera donc des coûts supplémentaires de coordination pour les projets ayant des impacts environnementaux transfrontières. Le canton souhaiterait par conséquent que le rapport explicatif apporte des précisions à cet égard.

Constructionsuisse considère que cet amendement limitera à l'avenir la marge de manœuvre des projets soumis à la Convention et qu'il rallongera la procédure d'EIE dans un contexte transfrontière. L'USAM et l'AES estiment que la nouvelle disposition nécessitera de produire des documents supplémentaires et rendra de ce fait la procédure plus coûteuse et plus longue.

Selon la SSE, une procédure supplémentaire n'est pas nécessaire pour définir le contenu du rapport d'impact sur l'environnement en collaboration avec la Partie touchée.

Enfin, ProNatura, le WWF, l'ATE et l'USS sont d'avis que ce paragraphe est superflu car la participation de la Partie touchée est déjà prévue à l'art. 5 en relation avec les art. 3 et 4 de la Convention.

⁴ Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement, RS 814.011

5.2 Art. 8, Coopération bilatérale et multilatérale

À l'art. 8, après la Convention insérer "et de tout protocole y relatif auquel elles sont parties".

Selon ProNatura, le WWF, l'ATE, Les Verts et l'USS, ce complément rédactionnel n'apporte pas de droits supplémentaires et un protocole additionnel n'encourage pas une application uniforme de la Convention, l'art. 2, par. 8, 9, 10 et l'appendice VI, al. 1 de la Convention permettant déjà aux parties d'émettre des réserves.

5.3 Art. 11, Réunion des Parties

A l'art. 11, remplacer l'alinéa c du paragraphe 2 par un nouvel alinéa ainsi libellé : c) Sollicitent, s'il y a lieu, les services et la coopération d'organes compétents ayant des connaissances spécialisées intéressant la réalisation des objectifs de la présente Convention;

A la fin de l'art. 11, insérer deux nouveaux alinéas ainsi libellés : g) Elaborent, s'il y a lieu, des protocoles à la présente Convention; h) Créent les organes subsidiaires jugés nécessaires à l'application de la présente Convention.

La SSE estime qu'il n'y a pas besoin de nouveaux organes subsidiaires pour appliquer la Convention.

L'USAM craint que cet amendement n'entraîne un surplus de tâches administratives et que la Suisse ne doive appliquer des mesures sans pouvoir prendre part aux processus de décision. De plus, elle est d'avis que la création de comités d'experts ne devrait pas améliorer les processus de décision.

Constructionsuisse craint que l'adoption de protocoles n'étende trop le champ d'application de la Convention. Le Centre patronal rappelle également que le Conseil national a rejeté, en décembre 2009, les 9 Protocoles de mise en œuvre de la Convention alpine.

Enfin, ProNatura, le WWF, l'ATE et l'USS sont d'avis que la version actuelle de l'art. 11 autorise déjà les amendements (et protocoles) et la création d'organes subsidiaires, et donc que cet article ne nécessite pas de modification.

5.4 Art. 14bis, Examen du respect des dispositions

Après l'art. 14, insérer un nouvel article ainsi libellé : Art. 14bis Examen du respect des dispositions, 1. Les Parties examinent la façon dont les dispositions de la présente Convention sont respectées en appliquant la procédure d'examen, non conflictuelle et orientée vers l'assistance, adoptée par la Réunion des Parties. Cet examen est fondé, entre autres, sur les rapports périodiques établis par les Parties. La Réunion des Parties détermine la fréquence des rapports périodiques requis des Parties et les informations à y inclure. 2. La procédure d'examen du respect des dispositions peut être appliquée à tout protocole adopté au titre de la présente Convention.

La SSE est d'avis qu'il n'y a pas besoin d'établir un rapport sur l'examen du respect des dispositions de la convention à l'attention de la réunion des Parties. Par ailleurs, l'USAM et constructionsuisse craignent que l'art. 14bis ne génère un surplus de tâches administratives et une hausse des coûts qui y sont liés, ce qui porterait préjudice aux entreprises.

5.5 Appendice I, Liste d'activités

Remplacer l'appendice I à la Convention par l'appendice à la présente décision.

Plusieurs cantons (ZH, NW, GL, SG, AR, SO) ainsi que la DTAP saluent le fait que toutes les activités ne soient pas déterminées avec précision, avec une valeur seuil par exemple, et comportent une marge d'appréciation (p. ex. l'activité 14 « Exploitation de carrières sur une grande échelle »). Ainsi, il est possible de décider au cas par cas si un projet tombe dans le champ d'application de la Convention.

Le canton de BE approuve en particulier l'insertion de l'activité 2b, soit le démantèlement ou déclassement des centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires. De son côté, l'ASPAN approuve en particulier l'intégration de la construction de nouvelles routes à quatre voies ou

plus, des installations d'incinération des ordures ménagères, des constructions de lignes à haute tension et des installations éoliennes (activités 7b, 10b, 21 et 22).

Le canton de TG est d'avis que, pour la Suisse et ses Etats limitrophes, il n'est pas nécessaire d'ajouter les installations d'incinération des ordures ménagères, les installations d'épuration des eaux usées et les installations destinées à l'élevage intensif de volailles ou de porcs (activités 10b, 19 et 20) à l'appendice I, puisque, dans les Etats concernés, la réalisation de ces projets est réglementée de telle sorte que des émissions transfrontières ne sont pas à craindre. Toutefois, du point de vue de l'ensemble de la Convention, ce canton approuve l'intégration de ces activités à l'appendice I.

Le canton de ZG mentionne que la nouvelle activité 21 « Construction de lignes aériennes de transport d'énergie électrique » peut entraver l'approvisionnement électrique de la Suisse ainsi que son marché de l'électricité, dont dépend fortement l'économie nationale, et invite la Confédération à traiter cette question avec attention.

Pour le canton du JU, la nouvelle activité 22 « parcs d'éoliennes » est d'actualité, certains projets proches de la frontière française étant en cours d'étude. Selon lui, il serait utile que la Confédération étudie dans quel cadre la Convention doit être appliquée, et publie des recommandations à cet effet.

A l'inverse des autres cantons, le canton des GR émet certaines réserves et constate que les activités énumérées à l'appendice I comportent certaines formulations imprécises (p. ex. l'activité 22 « Grandes installations destinées à l'exploitation de l'énergie éolienne ») et se pose la question de savoir quelle est la marge d'appréciation et qui la détermine au cas par cas.

Le canton des GR signale aussi que la définition de « routes express » (activité 7a) est inappropriée. Selon celle-ci, le canton des GR disposerait de nombreuses « routes express », puisqu'il est interdit de s'arrêter et de stationner sur toutes les routes cantonales. A cet égard, la Confédération devrait apporter les précisions nécessaires par des remarques officielles ou des réserves de la Suisse.

Le TCS redoute quant à lui que la ratification des amendements ne constitue une entrave au développement des infrastructures routières suisses, qui subissent déjà des retards et juge défavorable l'intégration de l'activité 7b « Construction d'une nouvelle route à quatre voies ou plus » à l'appendice I. En conséquence, le TCS demande que les amendements soient acceptés avec une réserve par rapport à l'activité 7b.

L'USAM considère que l'intégration de ces nouvelles activités dans le champs d'application de la Convention entrave la liberté d'entreprendre.

6 Autres remarques

L'assujettissement au référendum facultatif de la ratification des amendements à la convention d'Espoo conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, Cst⁵ est approuvé par les cantons d'AR, de SG, de NW et par la DTAP. Le canton des GR indique toutefois qu'il y a une contradiction entre le fait de soumettre les amendements au référendum facultatif et de n'avoir mené qu'une audition et non une procédure de consultation.

Enfin, le canton des GR et le Centre patronal constatent un manque de clarté au sujet de la portée juridique de l'amendement de l'appendice I. En effet, le rapport explicatif mentionne d'une part que la Convention n'est pas plus contraignante que le droit suisse et d'autre part que les amendements contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit.

⁵ Constitution, RS 101

7 Annexe: liste des destinataires consultés pour l'audition

Cantons

- Zurich (ZH)
- Berne (BE)
- Lucerne (LU)
- Uri (UR)
- Schwyz (SZ)
- Obwald (OW)
- Nidwald (NW)
- Glaris (GL)
- Zoug (ZG)
- Fribourg (FR)
- Soleure (SO)
- Bâle-Campagne (BL)
- Bâle-Ville (BS)
- Schaffhouse (SH)
- Appenzell Rhodes-Extérieures (AR)
- Appenzell Rhodes-Intérieures (AI)
- Saint-Gall (SG)
- Grisons (GR)
- Argovie (AG)
- Thurgovie (TG)
- Tessin (TI)
- Vaud (VD)
- Valais (VS)
- Neuchâtel (NE)
- Genève (GE)
- Jura (JU)
- Conférence des gouvernements cantonaux

Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

- Fédération des entreprises suisses (economiesuisse)
- Union patronal suisse (UPS)
- Union suisse des paysans (USP)
- Union suisse des arts et métiers (USAM)
- Union syndicale suisse (USS)
- Travail.Suisse

Autres associations de l'économie et associations professionnelles

- Allium - Alliance environnement
- Organisation nationale de la construction (constructionsuisse)
- Association Suisse de l'industrie des Gravieres et du Béton (ASGB)
- Fédération des Entreprises Romandes (FER)
- Fédération suisse des urbanistes (FSU)
- Association des producteurs d'œufs suisses (GalloSuisse)
- Suisse Tourisme
- Fédération suisse du tourisme (FST)
- Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)

- Société suisse des entrepreneurs (SSE)
- Société des ingénieurs et des architectes (SIA)
- Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS)
- Association Suisse des Professionnels de l'Environnement (asep)
- Remontées Mécaniques Suisses (RMS)
- Société suisse des industries chimiques (SSCI)
- Association pour la promotion de l'énergie éolienne en Suisse (Suisse Eole)
- Association Suisse pour la viande bovine de qualité (Swiss Beef)
- Alliance environnement
- Association des entreprises électriques suisses (AES)
- Association pour le droit de l'environnement (ADE)
- Association suisse des ingénieurs et experts en transports (SVI)

Organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir

- Greenpeace Suisse (Greenpeace)
- Pro Natura – Ligue suisse pour la protection de la nature (ProNatura)
- Rheinaubund, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Natur- und Heimat
- Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN)
- Fondation suisse de la Greina pour la protection des fleuves alpins (FSG)
- Fondation Suisse de l'énergie (SES)
- Fédération suisse de pêche (FSP)
- Fédération suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FP)
- Fondation pour la pratique environnementale en Suisse (Pusch)
- Association Transport et Environnement (ATE)
- World Wide Fund For Nature (WWF)

Institutions et commissions fédérales et cantonales

- Conférence des chefs des services et office de protection de l'environnement de Suisse (CCE)
- Société coopérative nationale pour le stockage des déchets radioactifs (NAGRA)
- Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP)
- Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC)
- Association des Communes Suisse (ACS)
- Union des villes suisses (UVS)