

N° 841

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2023

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la
procédure accélérée, autorisant l'approbation du premier amendement à la
convention adoptée à Espoo le 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur
l'environnement dans un contexte transfrontière et du protocole à la convention
adoptée à Espoo le 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement
dans un contexte transfrontière relatif à l'évaluation stratégique environnementale,

Par M. Bernard FOURNIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Olivier Cigolotti, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Philippe Paul, Cédric Perrin, Rachid Temal, *vice-présidents* ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, Isabelle Raimond-Pavero, M. Hugues Saury, *secrétaires* ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mmes Catherine Dumas, Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Ludovic Haye, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, François Patriat, Gérard Poadja, Stéphane Ravier, Gilbert Roger, Bruno Sido, Jean-Marc Todeschini, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 602, 869 et T.A. 89

Sénat : 438 et 842 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	11

L'ESSENTIEL

À la suite de l'Assemblée nationale, qui l'a adopté sans modification le 15 mars 2023 en première lecture, le Sénat est saisi du projet de loi n° 438 (2022-2023) autorisant l'approbation du premier amendement à la convention adoptée à Espoo le 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière et du protocole à la convention adoptée à Espoo le 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière relatif à l'évaluation stratégique environnementale.

M. Bernard Fournier, rapporteur, a présenté ses conclusions sur ce texte à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées le 5 juillet 2023, sous la présidence de M. Christian Cambon, président. À l'issue de cette réunion, la commission, suivant la proposition du rapporteur, a adopté, sans modification, le projet de loi précité.

Conformément aux orientations du rapport d'information « *Redonner tout son sens à l'examen parlementaire des traités* »¹ adopté le 18 décembre 2014 par la commission, celle-ci a autorisé la publication du présent rapport sous forme synthétique : le compte rendu de l'examen en commission qu'on pourra lire ci-après en tient lieu.

¹ Rapport d'information n° 204 (2014-2015).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 5 juillet 2023, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Bernard Fournier sur le projet de loi n° 438 (2022-2023) autorisant l'approbation du premier amendement à la convention adoptée à Espoo le 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière et du protocole à la convention adoptée à Espoo le 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière relatif à l'évaluation stratégique environnementale.

M. Bernard Fournier, rapporteur. – Le projet de loi qui nous intéresse ce matin se rapporte à la convention signée en 1991 à Espoo, en Finlande, relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière. Cette convention instaure la pratique d'une information et d'une consultation des pays voisins dès lors qu'un projet d'infrastructure, d'équipement ou d'installation industrielle est conduit par un État partie à la convention, et que ce projet peut emporter des conséquences transfrontalières sur l'environnement. La convention d'Espoo contient une liste non exhaustive de travaux et d'installations concernés par ses stipulations ; il s'agit, par exemple, de projets de construction de raffineries pétrolières, de centrales nucléaires, d'installations d'élimination de déchets, d'aéroports, d'autoroutes, etc.

La France a notamment appliqué cette convention avec la Suisse dans le cadre de projets autoroutiers, ainsi qu'avec le Royaume-Uni et la Belgique dans le cadre de projets d'éoliennes en mer.

Deux textes complémentaires à la convention d'Espoo sont soumis aujourd'hui à notre examen : d'une part, le premier amendement à la convention adopté le 27 février 2001, et d'autre part, un protocole – dit « protocole de Kiev » – adopté le 21 mai 2003.

Le premier amendement a pour objet d'ouvrir aux organisations et autres associations non gouvernementales la possibilité de participer aux procédures d'évaluation.

Par ailleurs, l'amendement permettra aux États tiers à la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU) d'adhérer à la convention, sous réserve de l'accord de la réunion des parties. En effet, à ce jour, l'adhésion à la convention d'Espoo n'est ouverte qu'aux cinquante-six États membres de la CEE-ONU, à savoir les pays européens, le Canada, les États-Unis, Israël, la Turquie, et les anciennes républiques soviétiques du Caucase et d'Asie centrale.

Les apports du premier amendement sont donc essentiels pour sensibiliser le public aux questions environnementales et promouvoir une meilleure mise en œuvre de la législation en ce domaine.

Il convient de préciser que cet amendement est entré en vigueur en 2014 mais n'est pas encore opérationnel ; pour ce faire, tous les États qui étaient parties à la convention d'Espoo le 27 février 2001 – date d'adoption de l'amendement – doivent l'avoir ratifié. À cet égard, quatre ratifications sont toujours attendues : celles de l'Arménie, de la Belgique, de la Macédoine du Nord et du Royaume-Uni. La France, quant à elle, n'a ratifié la convention d'Espoo qu'en juin 2001 ; par conséquent, sa ratification du premier amendement n'aura aucun effet sur son caractère opérationnel.

S'agissant à présent du protocole de Kiev, il permet d'assurer une meilleure prise en compte de l'environnement, y compris de ses incidences sur la santé humaine, lors de l'évaluation et de l'adoption des plans et des programmes destinés à promouvoir le développement durable, tant au niveau national que transfrontalier. Ainsi, le champ d'application du protocole est plus large que celui de la convention d'Espoo puisque celle-ci se limite au seul contexte transfrontière.

Le dispositif prévu par le protocole de Kiev comprend notamment l'élaboration d'un rapport environnemental, un processus de participation du public et de consultation des autorités responsables de l'environnement et de la santé, ainsi que des consultations transfrontières. Le résultat de ces travaux doit être pris en compte dans les plans et les programmes concernés.

Ainsi, tout plan ou programme susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État doit lui être notifié. L'État « touché » peut alors demander à prendre part aux consultations transfrontières organisées par l'État d'origine. Les États, ainsi que leurs populations, sont donc associés à l'élaboration dudit plan ou programme.

Pour conclure, ces deux textes contribuent au renforcement des politiques de protection de l'environnement et à l'amélioration de leur efficacité. Bien que l'essentiel des obligations de ces deux textes soient couvertes par des directives européennes et déjà transposées en droit français, la France est régulièrement sollicitée pour les ratifier. L'approbation de ces textes reste donc nécessaire, pour des raisons essentiellement politiques, même s'ils ont été signés il y a plus de vingt ans.

Notre commission pointe régulièrement le retard pris par l'exécutif dans la ratification de certains accords ou traités internationaux. Le Gouvernement doit s'employer à ratifier le plus rapidement possible les instruments multilatéraux : il y va de la crédibilité de notre pays et des engagements que nous prenons vis-à-vis de nos partenaires, quel que soit le domaine concerné.

À la lumière de ces observations, je préconise l'adoption de ce projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 15 mars 2023. Son examen en séance publique au Sénat est prévu le jeudi 13 juillet, selon la procédure d'examen simplifié, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - À l'instar du rapporteur, je déplore le retard pris par le Gouvernement dans la ratification de certaines conventions internationales. Ce défaut de diligence nuit à l'image de la France ; mes interlocuteurs à l'étranger s'en plaignent régulièrement.

La Macédoine du Nord avait demandé à notre pays de ratifier rapidement le protocole au traité de l'Atlantique Nord relatif à son accession, ce qui n'allait pas de soi. Peut-être aurions-nous dû, par réciprocité, solliciter de sa part la ratification du premier amendement à la convention d'Espoo qui ne présente aucune difficulté pour elle.

Le projet de loi est adopté, à l'unanimité, sans modification.

Conformément aux orientations du rapport d'information n° 204 (2014-2015) qu'elle a adopté le 18 décembre 2014, la commission a autorisé la publication du présent rapport synthétique.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

➤ *Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*

- **M. David Catot**, adjoint au sous-directeur des politiques publiques durables
- **M. Mehdi Khnissi**, chargé de mission juridique à la sous-direction des politiques publiques durables

➤ *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères*

- **M. Hugo Lequertier**, rédacteur au pôle eau, pollutions, affaires transversales à la sous-direction de l'environnement et du climat
- **Mme Claire Giroir**, conseillère juridique à la mission des accords et traités

➤ *Ministère de l'intérieur et des outre-mer*

Mme Myriam Aflalo, cheffe de la mission du droit européen et international