

PERSPECTIVE INTERNATIONALE SUR LES ORIENTATIONS ACTUELLES DU DROIT ET DE LA PROCÉDURE EN MATIÈRE D'ÉTUDES D'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT

par David S. ZALOB*

SOMMAIRE

I-	ÉTUDE D'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT — DÉFINITION	517
II-	OBJECTIFS DES ÉTUDES D'IMPACT	517
III-	FOND ET FORME DE L'ÉTUDE D'IMPACT	519
IV-	LES ÉTUDES D'IMPACT — À QUI LES SOUMETTRE?	526
V-	LES ÉTUDES D'IMPACT ET L'APPAREIL JUDICIAIRE	529
VI-	ORIENTATIONS PRISES AU NIVEAU DES DIVERSES JURIDICTIONS	531
VII-	QUELQUES CONCLUSIONS PRÉLIMINAIRES	538

* Avocat à San Francisco, Californie. A.B., 1970 (Berkeley); J.D., 1973 (Berkeley); LL. M., 1974 (Bruxelles).

L'auteur désire exprimer sa reconnaissance au Fonds pour l'étude de l'environnement (RFA), dont l'appui financier lui a permis de rédiger le présent article. Il désire également remercier Josée Desmarais, membre du Barreau de la Californie, pour sa traduction en français du texte original anglais. Les opinions exprimées sont exclusivement celles de l'auteur.

I- ÉTUDE D'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT — DÉFINITION

Dans le but de s'assurer que les facteurs liés à l'environnement jouissent, au niveau des prises de décisions gouvernementales, de la même considération que les facteurs économiques, techniques et autres facteurs du genre, nombre de juridictions, à l'heure actuelle, requièrent ou, du moins, recommandent la rédaction d'une "déclaration", d'une "étude" ou d'une autre forme d'examen d'impact sur l'environnement, préalablement à la mise en place de toute mesure gouvernementale et, dans certains cas, de toute mesure à caractère privé, susceptibles d'affecter sensiblement la qualité de l'environnement humain. Ces mesures ou projets peuvent comprendre la construction de routes, le draguage ou le remplissage de ports, la construction d'usines nucléaires, la vaporisation aérienne de pesticides sur une vaste échelle, le creusement de rigoles, les nouveaux aéroports et les nouvelles pistes aériennes, la destruction de munitions, la construction de ponts, etc.

L'analyse d'impact fait l'objet de diverses appellations: "déclaration d'impact sur l'environnement", "rapport d'impact sur l'environnement", "étude d'impact sur l'environnement", etc. Là où elle est en vigueur, ladite analyse est le fondement même ou, du moins, l'un des fondements majeurs des processus administratifs utilisés par les gouvernements centraux et régionaux afin d'assurer la réalisation des objectifs nationaux que se sont fixés ces gouvernements en matière d'environnement. De façon générale, chaque étude d'impact devrait chercher à établir, le plus tôt possible lors de la prise de décision relative à la mise en oeuvre de la mesure proposée, une évaluation détaillée de la mesure en question. La description qui précède est, évidemment, fort générale et ne tient, certes, pas compte des diverses procédures d'impact sur l'environnement qui sont déjà en place ni de celles qui ont fait l'objet de recommandations. Ces procédures peuvent, en effet, varier énormément quant à leur nature et quant à leur degré d'application.

L'auteur du présent commentaire se propose de faire un bref tour d'horizon des développements et orientations perceptibles, à l'heure actuelle, dans le domaine des examens d'impact sur l'environnement, de tenter d'en dégager les principales caractéristiques et de voir dans quelle voie ils s'engagent.

II- OBJECTIFS DES ÉTUDES D'IMPACT

L'objectif primordial d'une étude d'impact est, dans la plupart des cas, de dévoiler les conséquences qu'aura sur l'environnement

telle mesure ou tel projet proposé et de s'adresser ainsi aux responsables des organismes visés, au grand public et, finalement, aux organes parlementaires et exécutifs, afin de les mettre en garde quant aux risques réels et potentiels encourus sur le plan de l'environnement. Un objectif secondaire important, lié au premier, est d'inciter les organismes gouvernementaux à se livrer à un processus d'analyse automatique et continu des problèmes relatifs à l'environnement. Ce dernier objectif vise, sinon en pratique, du moins en théorie, à améliorer le plus possible le processus de décision de l'organisme concerné et à assurer que le public touché par les mesures prises puisse participer pleinement audit processus. Ainsi renouvelé, ce processus de décision pourra désormais permettre d'envisager une situation où le gouvernement et le secteur privé seront en mesure d'orienter leurs politiques, leurs plans et leurs programmes d'une manière qui soit compatible avec les objectifs nationaux de politique de l'environnement et qui aide à promouvoir ces objectifs.

En plus de l'objectif primordial de l'étude d'impact, dont il a été question ci-haut, un certain nombre de bénéfices importants peuvent être tirés de cette étude, bénéfices qu'il vaut peut-être la peine de souligner. Quoi qu'une étude d'impact sur l'environnement ait pour but de fournir les renseignements nécessaires pour procéder à une évaluation des effets sur l'environnement d'un projet proposé, avant que celui-ci ne soit mis en chantier, ces mêmes renseignements peuvent servir de point de départ pour un examen plus général des conséquences qu'aura, dans l'ensemble, le projet en question. En d'autres termes, il est possible de se livrer, à l'aide de ces renseignements, à une étude beaucoup plus poussée de l'impact que pourra avoir une mesure proposée tant sur le plan social et économique que sur celui de l'infrastructure et de l'espace¹. Il faudrait, en outre, souligner que, parallèlement aux études d'impact sur l'environnement, dans le cadre d'un plan législatif général, des autorités législatives distinctes et indépendantes peuvent, dans leurs secteurs respectifs, procéder à des études d'impact qui joueront un rôle équivalent aux précédentes. Cette espèce d'examen d'impact par secteur est généralement menée dans le cadre de l'essai préalable à la mise en marché de divers produits industriels et a pour but d'exercer un contrôle sur les risques inconnus ou mal connus de ces produits sur le

1. Voir, par ex., "Conclusions et recommandations", *Rapport du Conseil préliminaire central sur l'hygiène de l'environnement*, soumis au ministre de la Santé sociale et de l'hygiène de l'environnement (des Pays-Bas) et au ministre des Affaires économiques (des Pays-Bas) — 14 décembre 1976.

plan de l'environnement². L'objectif visé par cet examen législatif spécialisé est, évidemment, fort semblable à celui de l'étude plus conventionnelle d'impact sur l'environnement — à savoir parvenir à établir un certain nombre de priorités en matière d'environnement. La principale différence, ici, réside dans l'attribution du fardeau administratif d'un tel examen d'impact, puisque cette responsabilité relève d'abord et avant tout de l'industrie et que celle-ci se doit de vérifier périodiquement, au moyen de rapports détaillés, l'exactitude de son examen initial.

III- FOND ET FORME DE L'ÉTUDE D'IMPACT

En définitive, l'utilité que revêtira l'étude d'impact sur l'environnement en ce qui a trait à une planification et à une politique de décision en matière d'environnement dépend, dans une large mesure, de la qualité de cette étude, de son objet, ainsi que du degré d'analyse qui y est contenu. Quoique, sur le plan juridique et sur le plan administratif, on ait surtout mis l'accent, jusqu'ici, sur la procédure à suivre dans l'étude d'impact, le fond et la forme de cette étude font, depuis peu, l'objet d'une attention particulière et en ont été, par conséquent, considérablement améliorés. Aux États-Unis, par exemple, nombre d'organismes gouvernementaux ont déjà établi des "listes de contrôle" et des "lignes directrices" générales et spécifiques, en vue de procéder à un examen d'impact relatif à certains types de projets³. Nombre de problèmes liés au fond et à la forme des

2. Parmi les moyens proposés pour limiter les effets nuisibles à l'environnement produits par l'industrie privée et pour imposer un examen minutieux des conséquences sur l'environnement des décisions de planification du secteur privé en ce qui concerne les nouveaux produits et procédés, peuvent être mentionnés: 1) exiger des fabricants qu'ils se livrent aux recherches appropriées et informent le public de l'impact sur l'environnement de leurs produits et procédés; 2) imposer des sanctions de nature civile ou criminelle pour tout dommage à l'environnement causé par le produit ou le procédé; et 3) mettre en place un système d'enregistrement des produits ou des procédés, soumis à l'inspection des autorités gouvernementales. Voir Mattes, "Pre-market Testing of Industrial Products — A Means of Controlling Unrecognized Environmental Hazards", *IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 13* (1977).

3. Peuvent être mentionnés à titre d'exemples: *Preparation of Environmental Statements: Guidelines for Discussion of Cultural Resources* (Department of the Interior, National Parks Service); *Guidelines for Review of Environmental Impact Statements, Vol. 1, Highway Projects* (Environmental Protection Agency); *Environmental Impacts Associated with Electric Transmission Lines* (Nuclear Regulatory Commission); et *Social Impacts, Highways* (Department of Transportation). Nombre d'autres organismes sont présentement à élaborer des lignes directrices semblables aux exemples cités.

études d'impact méritent d'être examinés de plus près. Le premier de ces problèmes consiste à déterminer les limites de l'analyse de l'étude d'impact et à distinguer entre l'impact sur l'environnement humain et l'impact sur l'environnement naturel. Le second problème consiste à formuler l'étude d'impact et à structurer le processus d'étude d'impact de façon à venir en aide à ceux qui ont pour tâche d'évaluer un projet et les solutions de rechange proposées.

Les études d'impact sur l'environnement ont été formellement introduites aux États-Unis lorsque fut adopté le *National Environmental Policy Act (NEPA) (Loi nationale sur l'environnement)*, en 1969⁴, loi dans laquelle étaient définies la politique globale du gouvernement fédéral en matière d'environnement, ainsi que la procédure à suivre pour mettre en oeuvre cette politique. L'article-pivot de cette loi est l'article 102, qui impose, entre autres, à tous les organismes fédéraux la tâche de rédiger une étude d'impact pour "chacune des recommandations ou chacun des rapports relatifs aux projets de lois et aux autres mesures fédérales majeures qui sont susceptibles d'affecter considérablement la qualité de l'environnement humain"⁵. Même si elle ne peut être qualifiée de prototype, l'étude d'impact sur l'environnement NEPA a sûrement servi d'inspiration là où ont été adoptées des lois semblables ou parallèles, que ce soit aux États-Unis ou ailleurs. En effet, nombre de juridictions dotées des systèmes administratifs et judiciaires les plus divers ont, par la suite, introduit des dispositions relatives aux études d'impact. Ainsi, de telles dispositions ont-elles été adoptées en Suède⁶, au Canada⁷,

4. 42 U.S.C. SS 4321-47 (Supp. V, 1970). Nous citons cette loi sous sa forme abrégée NEPA.

5. *Id.*, S. 4332 (Supp. V, 1970).

6. La *Loi sur la prévention de la pollution* (1969) traite d'une "étude d'impact" (mais celle-ci n'est nullement formelle).

7. La *Loi sur l'évaluation de l'environnement*, adoptée en Ontario en 1975 (Loi no 14) prévoit une procédure de rapport d'impact sur l'environnement. Le *Land Surface Conservation and Reclamation Act, 1973*, d'Alberta (*Loi sur la conservation et l'assèchement des sols*) prévoit une procédure analogue, à son article 8. Au niveau fédéral, aucune loi sur les études d'impact n'a, jusqu'à ce jour, été adoptée. Par ailleurs, un arrêté en conseil du 20 décembre 1973 exigeait que les mesures fédérales soient soumises à un "examen d'évaluation d'impact sur l'environnement". Or, les arrêtés en conseil émis par le cabinet sont, en général scrupuleusement observés. Ainsi, bien qu'il ne repose sur aucun fondement législatif, l'arrêté en question a été mis en application par le Ministère des Pêches et de l'Environnement. Outre ces exceptions, toutefois, les politiques actuelles en matière d'environnement sont entièrement tributaires des décisions administratives et exécutives prises par le cabinet fédéral et par les divers cabinets provinciaux.

en Australie⁸, en Allemagne de l'Ouest⁹, en France¹⁰ et en République d'Irlande¹¹; et, en Europe de l'Ouest, certains pays, tels le Royaume-Uni, la Suisse et les Pays-Bas, songent actuellement à faire de même. Une large proportion d'États et de territoires américains ont déjà adopté des lois fort semblables à NEPA¹². En outre, la Communauté économique européenne (CEE) tente actuellement d'intégrer les questions liées à l'environnement au nombre des questions à être décidées par la Communauté, au moyen d'études d'impact sur l'environnement¹³ et l'Organisation de coopération et

-
8. Law No. 164 of 1974 on the Protection of the Environment (*Loi sur la protection de l'environnement*), qui indique la procédure à suivre relativement à l'"impact des projets". La loi australienne rappelle beaucoup la loi américaine.
 9. Une directive du gouvernement fédéral, émise le 10 octobre 1975 (GMBI 1975, p. 717), formulait une procédure à suivre pour les "études d'impact" et établissait "les principes applicables à l'analyse des conséquences sur l'environnement des mesures prises par les organismes fédéraux". Un décret ministériel du 22 août 1975 imposait des études d'impact non seulement aux organismes fédéraux, mais aussi aux autorités régionales, aux organisations publiques et aux institutions qui devaient rendre compte à l'État.
 10. Loi no 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (J.O. du 13 juillet 1976 et rectificatif J.O. du 28 novembre 1976), art. 2, qui impose des études d'impact aux organismes publics.
 11. Local Government (Planning and Development) Act, 1976 — (*Loi de planification et de développement des gouvernements régionaux*) — modifiant le Local Government (Planning and Development) Act de 1963, qui n'exigeait une étude d'impact que dans les cas où une demande devait être soumise relativement aux projets envisagés.
 12. En date du mois d'avril 1977, la Virginie, la Californie, le Delaware, l'Indiana, le Montana, la Caroline du Nord, l'État de Washington, le Wisconsin, Puerto Rico, l'Arizona, le Colorado, le Connecticut, la Floride, Hawaï, l'Idaho, l'Illinois, le Kentucky, le Massachussets, le Minnesota, l'Ohio, l'Oklahoma, le Nouveau Mexique, le Dakota Sud et le Maine possédaient des lois de type NEPA. Nombre de mesures qui ne peuvent être qualifiées de "mesures fédérales d'ordre majeur" relèvent donc de ces lois étatiques. En outre, un certain nombre d'États, tels le New Jersey et l'Utah, se sont dotés de dispositions administratives sur les études d'impact.
 13. En plus de vouloir insérer les questions liées à l'environnement au nombre des questions à être décidées par la Communauté, la Commission veut ainsi tenter de résoudre les problèmes transfrontières et éviter toute distorsion économique ou concurrentielle qui pourrait résulter d'une application inégale, au sein de la Communauté, des exigences en matière d'études d'impact.
Dès 1976, la CEE avait déjà ébauché des propositions en ce sens. La Commission a choisi de dresser un plan général d'étude d'impact, quitte à laisser les États-membres libres, à l'intérieur de leurs systèmes administratifs et législatifs respectifs, quant aux détails précis d'une telle étude. Puisqu'un État-membre est appelé à apporter son appui à une étude uniquement par l'entremise de son Ministère de l'Environnement, la directive de la CEE se bornera aux mesures qui relèvent de la

de développement économique (OCDE) a également recommandé que soient menées de telles études¹⁴. Enfin, l'idée d'une étude internationale d'impact sur l'environnement est déjà sérieusement envisagée¹⁵.

compétence de ces ministères. En ce qui concerne les projets individuels, une directive émise par la CEE viserait probablement seul l'impact produit par la pollution et par les obstacles visuels et n'inclurait les effets produits par l'épuisement régional des ressources naturelles que si ledit épuisement représentait un sérieux problème. Quant aux plans et programmes généraux, ils pourraient, selon la Commission européenne, faire l'objet d'une évaluation d'impact de plus grande envergure.

14. L'une des dix recommandations adoptées à l'occasion de la première réunion du Comité de niveau ministériel sur l'environnement de l'OCDE, les 13 et 14 novembre 1974, recommandation intitulée "L'analyse des conséquences sur l'environnement d'importants projets des secteurs publics et privés", suggérait aux gouvernements membres que ceux-ci:

- "1. Mettent en place des procédures et méthodes destinées à prédire et à décrire les conséquences sur l'environnement d'importants projets émanant des secteurs publics et privés qui sont susceptibles d'avoir un impact sérieux sur la qualité de l'environnement.
2. Échangent des renseignements sur les questions liées à l'environnement, afin d'être en mesure de prédire et de décrire les effets qu'auront sur l'environnement les programmes et projets proposés."

En outre, la "Déclaration sur une politique de l'environnement" de l'OCDE souligne clairement le besoin de recourir à une forme d'études d'impact. Ainsi, peut-on y lire:

- "9. Dans le but de prévenir, à l'avenir, toute détérioration de l'environnement, l'évaluation préliminaire des conséquences sur l'environnement des activités importantes des secteurs publics et privés devrait être considérée comme un élément essentiel des politiques en vigueur au niveau national, régional et local."

15. Une résolution récente du Sénat américain, présentée par le sénateur Pell (D-RI), demandait au Président de prendre l'initiative afin de proposer des négociations multilatérales en vue d'un traité qui imposerait la rédaction d'une "Étude internationale d'impact sur l'environnement" pour toutes les activités qui pourraient sérieusement affecter l'environnement d'autres nations du globe ou des zones communes du globe et ce, en autant qu'il serait possible, dans les limites du raisonnable, de prévoir de tels effets. Suivant le projet de traité annexé à la Résolution, aucune activité susceptible d'avoir un impact grave sur l'environnement situé hors des frontières de l'État responsable de cette activité ne pourrait être entreprise avant que le PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement), ainsi que toute autre partie au traité dont l'environnement serait affecté n'aient eu l'occasion de faire connaître leurs points de vue à ce sujet. Ni le PNUE ni le gouvernement d'un pays ainsi affecté ne pourraient, toutefois, interdire à un État de se livrer à de telles activités; mais des consultations pourraient être imposées afin d'analyser les risques et le bien-fondé du projet considéré et afin de trouver des moyens pour prévenir ou minimiser les effets outre-frontières nuisibles à l'environnement. *Cong. Rec.: S. Res. 521, 94th Cong., 2nd Sess., 122 Cong. Rec. s-14471 (August 25, 1976).*

Dans certains pays, les études d'impact relèvent d'un système de procédure administrative; dans d'autres, elles relèvent directement du système législatif proprement dit. Sans pour autant entreprendre une analyse comparative, il est, néanmoins possible et il peut même s'avérer utile de souligner les caractéristiques communes, quant au fond et à la forme, de la majorité des études d'impact, que celles-ci soient déjà en place ou qu'elles n'existent encore que sous forme de propositions. Les mesures qui servent de base aux études d'impact rédigées par les organismes gouvernementaux doivent être des mesures "d'ordre majeur", revêtant une grande importance sur le plan de l'environnement"¹⁶, telles les propositions de lois formulées par ces organismes, les rapports de ces organismes sur certaines lois adoptées dans d'autres secteurs mais portant sur des activités qui pourraient éventuellement relever directement de ces organismes mêmes; ces mesures pourront être des mesures entièrement ou partiellement appuyées par le gouvernement à l'aide de contrats, de subventions, de prêts ou autres formes d'assistance financière; ou elles pourront faire l'objet de baux, de permis, de licences, d'attestations ou d'autres droits d'usage de la part du gouvernement; enfin, pourront être incluses au nombre des mesures prises la formulation de politiques, les règlements et les décisions relatives à la procédure à suivre¹⁷.

Ces mesures peuvent inclure: a) celles dont l'impact est important et qui font l'objet de vives controverses sur le plan de l'environnement, par exemple, celles qui sont nuisibles à l'environnement naturel, bouleversant les écosystèmes, mettent en péril la santé, sont un "scandale" pour les sens ou sont remises en question par les groupes et organismes d'intérêt public; b) celles qui peuvent servir de prélude à des activités beaucoup plus élaborées, activités susceptibles d'avoir un impact considérable sur l'environnement, par exemple, des projets modestes mais importants à cause de leur effet cumulatif, comme la construction de tronçons de routes

16. NEPA (E-U-A), par exemple, n'impose pas aux organismes fédéraux des études d'impact pour chacune des mesures proposées, mais uniquement pour les "mesures d'envergure" qui auront "un impact grave sur l'environnement". Bien que ces termes ne soient pas définis dans la loi même, les tribunaux ont tracé certaines lignes directrices à suivre. Il incombe aux organismes de décider eux-mêmes si des études d'impact s'imposent et de procéder alors aux dites études. La décision de mener une étude d'impact doit, toutefois, être une décision bien fondée et, c'est pourquoi, la plupart des mesures proposées doivent d'abord être soumises à une "évaluation préliminaire sur l'environnement".

17. *Par ex.*, en France: Loi no 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (J.O. du 13 juillet 1976 et rectificatif J.O. du 28 novembre 1976), art. 2.

préalables à la construction d'axes routiers ou de systèmes de routes circonférentielles; c) celles qui peuvent être définies comme des décisions cadres ou des décisions de principe sur d'importantes mesures à être prises à l'avenir, par exemple, les activités qui constituent des précédents, tel l'octroi d'un permis de draguage pour un terrain marécageux sans importance; d) celles qui relèvent de multiples organismes gouvernementaux, même lorsque l'un des organismes impliqués a très peu à voir avec les mesures en question; e) celles qui, bien qu'elles ne soient nullement négatives en apparence, produisent pourtant des effets secondaires et tertiaires nuisibles, par exemple, l'exploitation de terrains susceptible d'engendrer des problèmes de pollution; et f) celles dont l'impact sur l'environnement peut avoir des effets à la fois positifs et négatifs, par exemple, certaines formes de contrôle pesticide aérien.

En vertu de ces critères, les types de propositions (que celles-ci émanent du secteur public ou du secteur privé) qui nécessitent des études d'impact peuvent porter, entre autres, sur les domaines suivants: le transport, les ressources hydrauliques, les usines centrales électriques, les plans relatifs aux bassins fluviaux et les plans régionaux, l'exploitation commerciale ou urbaine, la mise en valeur de centres de villégiature, le déboisement, l'exploitation de pétrole au large des côtes, le forage de puits de pétrole, la destruction des excédents, l'utilisation des pesticides, herbicides, fongicides et rodenticides.

Une fois qu'il a été conclu qu'une étude d'impact s'impose, il faut décider du contenu exact de cette étude et des exigences fondamentales auxquelles elle devra répondre. En s'inspirant de l'exemple américain et du contenu des études d'impact telles qu'elles existent déjà ou telles qu'elles sont à être présentement élaborées, il est possible de dégager certains éléments de base qui devront apparaître dans une étude "modèle". Ainsi, chaque étude d'impact devra-t-elle au moins inclure:

1. une description détaillée de la mesure proposée, y compris les renseignements et les données techniques nécessaires pour une évaluation minutieuse de l'impact sur l'environnement;
2. une analyse de l'impact probable sur l'environnement de ladite mesure, y compris tout impact sur les systèmes écologiques et toute conséquence directe ou indirecte pouvant découler de cette mesure;
3. tout effet nuisible à l'environnement impossible à éviter;
4. toute solution de rechange qui pourra éviter les effets nuisibles à l'environnement découlant de la mesure proposée, y compris une

analyse du coût et de l'impact sur l'environnement de cette solution de rechange;

5. une évaluation des effets cumulatifs à long terme de la mesure proposée, y compris une comparaison entre l'utilisation à court terme de l'environnement, résultant de l'adoption de la mesure proposée, et la productivité à long terme de l'environnement, sans cette mesure, et;
6. toute utilisation irréversible ou irrémédiable des ressources qui pourrait résulter de cette mesure ou qui pourrait porter préjudice à un usage bénéfique de l'environnement.

En fait, les organismes tendent, à l'heure actuelle, à accorder plus d'importance à la portée analytique d'une étude d'impact qu'à sa portée physique ou sociale, directe ou indirecte. Il leur faut maintenant tenter de prédire et de mesurer, avec le plus de précision possible, l'importance de l'impact physique ou social des mesures proposées.

Si, comme c'est le cas aux États-Unis, on a recours à un processus d'étude d'impact en deux étapes, la procédure suivie est de publier d'abord un *projet* d'étude préliminaire, projet dans lequel est dressée la liste de tous les organismes ou de toutes les entités dont les commentaires ont été sollicités. Dans l'étude *finale*, apparaîtront les noms de tous les organismes et entités qui auront soumis des commentaires écrits. Chacun des organismes doit indiquer à quel(s) stage(s) d'une série de mesures relatives à une question particulière sera rédigée une étude d'impact sur l'environnement. Il arrive fréquemment qu'il s'avère nécessaire de rédiger une étude portant à la fois sur l'élaboration d'un programme au niveau du gouvernement central et sur l'examen de projets proposés au sein d'un tel programme. Ce double effort n'est évidemment pas toujours de rigueur, mais lorsque certaines mesures proposées sont quelque peu différentes de celles qui ont déjà été soumises à un processus d'analyse et d'évaluation, une nouvelle étude¹⁸ s'impose.

Il incombe, certes, à chaque organisme de s'enquérir, dès qu'est élaboré un programme ou dès que sont soumis des projets, des opinions d'autres organismes et de tierces parties intéressées. Les études d'impact devraient, en autant que la chose est possible, porter sur des mesures en cours qui ont un impact important sur l'environnement et ce, même si elles émanent de projets ou de programmes qui ont été mis en chantier préalablement à l'adoption de la loi perti-

18. Voir "EPA Guidelines for Preparation of Environmental Impact Statements", Interim Reg. FR. 38 No. 11, January 17, 1973, pp. 1696-1712.

nente sur les études d'impact. Là où il est impossible de procéder de la sorte, il est, néanmoins, fort important de veiller à ce que les mesures additionnelles ou subséquentes qui seront prises n'aient sur l'environnement un impact négatif qu'on avait fait défaut d'évaluer au moment où avaient été inaugurés ces projets ou programmes. À cet égard, il peut s'avérer fort utile d'avoir recours aux procédures actuelles d'analyse "inter-organismes" et "inter-ministérielles"¹⁹.

IV- LES ÉTUDES D'IMPACT — À QUI LES SOUMETTRE?

Le niveau de participation publique dans le processus d'évaluation lui-même dépend, dans une large mesure, de l'accessibilité aux études d'impact préliminaires et finales. Si l'amélioration de la participation du public dans la planification de l'environnement est l'un des buts visés, alors il est essentiel de fournir à ce public tous les renseignements nécessaires et ce, dès la mise en chantier du processus de planification²⁰. En d'autres termes, il est important que le projet d'études d'impact sur l'environnement soit rédigé et soumis, sans délai, pour fins d'analyse et de commentaires, afin de permettre à la fois aux organismes gouvernementaux et au grand public d'être en mesure de porter un jugement bien fondé sur les questions liées à l'environnement.

Les points de vue sont évidemment fort partagés sur les rôles respectifs qu'ont à jouer à cet égard les organismes gouvernementaux et les profanes. Ces points de vue peuvent probablement être classés en trois catégories. Aux États-Unis, par exemple, NEPA requiert de tous les organismes fédéraux que, dans le cadre d'une étude d'impact, ils "consultent tout organisme (tant au niveau étati-

19. NEPA (E-U-A) ne se borne pas à exiger que les nouvelles mesures proposées soient acceptables sur le plan de l'environnement, mais impose à tous les organismes fédéraux un réexamen de leur système actuel de lois et de règlements administratifs, ainsi que de leurs politiques et des procédures auxquelles ils ont recours, dans le but d'y déceler toute déficience ou toute contradiction qui les empêcherait de se conformer à la Loi. En outre, en vertu de l'article 103, les organismes doivent proposer "les mesures qui s'imposent afin de conformer leur autorité et leurs politiques à l'intention, aux objectifs et aux procédures définis dans la Loi". En d'autres termes, les organismes doivent non seulement satisfaire aux exigences de NEPA pour les décisions qui seront prises à l'avenir, mais elles doivent également *ajuster* leurs procédures de fonctionnement interne aux objectifs fixés sur le plan de l'environnement national.

20. Pour un tour d'horizon des tendances qui se dessinent actuellement en matière de participation publique au processus de décision sur les questions d'environnement, voir Zalob, "Public Participation in Environmental Planning: an International Perspective", 2 *Urban Law and Policy* 4 (Winter 1979).

que et régional qu'au niveau fédéral) qui a la compétence juridique ou le degré d'expertise voulu et qu'ils cherchent à obtenir les commentaires d'un tel organisme sur l'impact en question". Dans ces lignes directrices sur la façon de procéder pour les études d'impact, le Conseil sur la qualité de l'environnement (CEQ) dresse la liste de tous les organismes qui doivent être consultés à ce titre dans certains domaines spécifiques²¹. En vertu de ces mêmes lignes directrices, les projets d'études doivent également être mis à la disposition du public, afin de permettre à ce dernier de faire connaître ses commentaires. Des procédures ont été mises en place au sein d'un certain nombre d'organismes afin de solliciter directement de tels commentaires de la part des parties intéressées et des organisations privées. L'Allemagne de l'Ouest offre un second exemple. Le gouvernement fédéral n'y prévoit pas la publication du rapport sur l'environnement; c'est là essentiellement une question de procédure interne. En France, on a adopté un système en vertu duquel, sur avis du Conseil d'État, le gouvernement fait connaître, au moyen d'un décret, les formalités et les procédures à suivre relativement à la publication d'une étude d'impact sur l'environnement²². Ces études ne sont, toutefois, pas nécessairement mises à la disposition du public. Tout dépend du caractère de l'étude en question et des parties requérantes²³.

21. Si un organisme ne sait exactement à qui s'adresser pour des commentaires, le CEQ pourra l'aviser à ce sujet. Les organismes doivent être consultés dans les domaines suivants: qualité de l'air et contrôle de la pollution de l'air; changements climatiques; aspects liés à l'environnement de la production et de la transmission de l'énergie électrique; développement, production et transmission de l'énergie dérivée du gaz naturel; substances toxiques; pesticides; herbicides; transport et manutention de substances dangereuses; zones côtières; marais, estuaires, abris et plages pour oiseaux aquatiques; sites historiques et archéologiques; plaines d'inondation et bassins hydrographiques; assèchement de terrains miniers; parcs, forêts, endroits consacrés au divertissement en plein air; vie des sols et des plantes, sédimentation, érosion et conditions hydrologiques; contrôle et amortissement du bruit; contamination chimique des produits alimentaires; additifs et hygiène alimentaire; contamination microbiologique; radiation et santé radiologique; systèmes de salubrité publique et de déchets; hygiène des mollusques et crustacés; transport et qualité de l'air; transport et qualité de l'eau; embouteillages dans les zones urbaines; déplacement des bâtiments et des maisons; effets sur l'environnement, particulièrement en ce qui concerne les quartiers à faible revenu; contrôle des rongeurs; planification urbaine; qualité de l'eau et contrôle de la qualité de l'eau; pollution marine; contrôle de canaux et rivières et creusement de rigoles; et faune.

22. Loi no 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (J.O. du 13 juillet 1976 et rectificatif J.O. du 28 novembre 1976), art. 2.

23. Le décret d'application de l'article 2 de la loi précitée a été publié au Journal Officiel le 13 octobre 1977 (Décret no 77-1141 du 12 octobre 1977). En outre, s'agissant plus

Le but même de la législation en matière d'études d'impact est de parvenir à rehausser la qualité de la politique gouvernementale dans ce domaine, en divulguant aux individus et aux entités gouvernementales concernés les renseignements dont ces parties intéressées ont besoin pour formuler des commentaires judicieux et bien informés. Bien que la décision de soumettre les renseignements d'impact à telles ou telles parties soit une question qui relève des diverses juridictions, il reste que, dans l'ensemble, ceux qui prennent effectivement part au processus de décision à cet égard prennent pour acquis qu'ils auront libre accès aux études d'impact, ainsi qu'à tous les renseignements utiles qui sont annexés aux dites études. En d'autres termes, abstraction faite de l'étude préliminaire et de l'étude finale d'impact elles-mêmes, les parties intéressées (qu'il s'agisse d'organismes gouvernementaux, d'associations à but spécial ou du grand public) auront à leur disposition les documents de base, les études initiales, les commentaires "inter-organismes" et "inter-ministériels", de même que tous les autres renseignements que chacune des juridictions jugera nécessaires de divulguer pour assurer une analyse intelligente de l'étude en question. En outre, chaque gouvernement devrait mettre en place un mécanisme destiné à recevoir et à passer en revue les commentaires soumis par des tierces parties, ainsi que par ses propres organismes.

Tout ceci ne deviendra réalité que si le gouvernement impliqué ne se contente pas de publier l'étude d'impact et les renseignements complémentaires à cette étude, mais informe pleinement les parties intéressées, tient des audiences publiques et, finalement, *répond* à tous les commentaires valables qui lui sont soumis. Il y a lieu de souligner, ici, que, lorsque les participants au processus de commentaires et d'analyse ont à leur disposition l'étude d'impact et les documents de base nécessaires, les renseignements pertinents à cet égard devraient leur être distribués sans faute et en temps utile. Dans la plupart des juridictions qui ont recours aux études d'impact, il reste encore beaucoup à faire en ce sens²⁴.

particulièrement des installations industrielles, le décret no 77-1133 du 21 septembre 1977 précise le contenu des études d'impact pour cette seule catégorie. Il y a, enfin, lieu de noter qu'un certain nombre de circulaires d'application du décret du 12 octobre 1977 ont été élaborées pour certains aménagements ou ouvrages. Lesdits circulaires sont proches dans leur objectif des "lignes directrices" ("guidelines") adoptées dans le système américain.

24. Le Conseil sur la qualité de l'environnement (E-U-A) s'est livré à une auto-critique assez sévère des problèmes dus aux délais ou à une distribution inadéquate de renseignements (tels les projets d'études d'impact, les rapports, les commentaires, etc.) de la part des organismes. Voir Council on Environmental Quality, *Environmental Quality*, 4th Annual Report 236 (1973).

V- LES ÉTUDES D'IMPACT ET L'APPAREIL JUDICIAIRE

Le fait de divulguer les conséquences qu'aura sur l'environnement un projet proposé ne garantit, évidemment, en aucune façon que lesdites conséquences seront prises en considération par ceux à qui incombe la responsabilité de prendre une décision à cet égard. En définitive, le succès d'un programme d'étude d'impact dépend, dans une large mesure, de la nature et de la qualité du système judiciaire ou administratif chargé de passer en revue le programme. Un bref coup d'oeil sur l'expérience américaine à ce titre saura peut-être apporter quelque lumière. Depuis l'entrée en vigueur de NEPA, les tribunaux de compétence fédérale se sont sans cesse efforcés de définir plus clairement les exigences de la Loi en matière d'études d'impact sur l'environnement. Les poursuites qui ont porté sur la violation de cette partie de la Loi ont essentiellement soulevé deux questions: 1) faut-il vraiment contraindre les organismes fédéraux à rédiger des études d'impact? et 2) dans quelle mesure les tribunaux devraient-ils rendre jugement sur le contenu des études qui ont déjà été rédigées? Des poursuites de toutes natures ont été intentées dans ce contexte. *Calvert Cliffs' Coordinating Committee v. Atomic Energy Commission*²⁵ est une cause qui a marqué un tournant décisif dans la voie adoptée par les organismes fédéraux quant à leur responsabilité en matière d'environnement, dans le cadre de NEPA. Dans cette affaire, le tribunal décida que les organismes fédéraux devaient faire en sorte que les renseignements contenus dans l'étude d'impact fassent une large place aux facteurs liés à l'environnement et les analysent minutieusement par rapport aux autres facteurs, notamment ceux qui sont liés à l'économie et à la technologie. Selon le tribunal, "le bénéfice le plus important apporté par NEPA a peut-être été de contraindre... les organismes à *considérer* les questions liées à l'environnement sur le même pied que les autres questions qui relèvent de leur compétence"²⁶. En d'autres termes, la Commission s'est alors vue imposer la tâche de réviser ses activités et d'analyser systématiquement l'impact qu'elles avaient sur l'environnement, de telle sorte que la prise en considération de tout ce qui concerne l'environnement soit plus qu'une simple formalité²⁷. Le tribunal a ainsi décrit la façon dont devaient être pris en considération les facteurs liés à l'environnement, afin d'en arriver à un certain équilibre entre

25. 449 F. 2d 1109 (D.C. Cir. 1971).

26. *Id.* p. 1112.

27. *Id.* p. 1128.

ceux-ci et les autres facteurs²⁸:

“NEPA requiert des organismes qu’ils se penchent sur chacun des cas qui leur sont présentés et cherchent à exercer sur chacun d’entre eux un jugement équilibré. Il est nécessaire, d’une part, de procéder à une évaluation des avantages économiques et techniques propres à la mesure envisagée, dans chaque cas, et de calculer, d’autre part, ce qu’il en coûtera sur le plan de l’environnement; il est, en outre, nécessaire de considérer les solutions de rechange à apporter, de façon à affecter l’équilibre des valeurs...”²⁹.

Cette forme d’analyse individuelle et de recherche d’équilibre vise à assurer que la mesure éventuellement prise soit la plus profitable possible³⁰. Depuis l’affaire *Calvert Cliffs*, les tribunaux américains ont interprété NEPA de telle sorte que le champ des responsabilités qui incombent aux organismes fédéraux est désormais beaucoup plus vaste. Suite à ces décisions, la définition des mesures affectées par NEPA s’applique maintenant à un éventail plus large d’activités fédérales et englobe un plus grand nombre de questions à être considérées par les tribunaux relativement au contenu des études d’impact³¹.

Il est encore trop tôt pour prévoir si les autres juridictions, dont la loi et les méthodes d’application en matière d’études d’impact viennent à peine d’être ébauchées chercheront ainsi à considérer chaque cas individuellement et à soumettre chacun d’entre eux à cette espèce d’analyse d’équilibre, au niveau de leurs systèmes judiciaires ou administratifs respectifs. Il est, toutefois, permis de supposer que l’exemple américain sera suivi dans une certaine mesure, du moins en ce qui concerne la définition des questions qui seront couvertes par les dispositions relatives aux études d’impact et la portée du jugement ou de la décision qui sera rendue sur le contenu de ces études.

Par ailleurs, les lacunes dont souffre NEPA sont visibles surtout au niveau de sa mise en vigueur par l’appareil judiciaire. La Loi elle-même ne prévoit aucune procédure de mise en oeuvre et le CEQ n’a

28. Pour des arguments contre ce processus de recherche d’équilibre sur une base individuelle, voir Murphy, “The National Environmental Policy Act and the Licensing Process: Environmental Magna Carta or Agency Coup de Grace?”, 72 *Colum. L. Rev.* 988-90 (1972).

29. Note 25, p. 1123.

30. Voir Buntain, “Judicial Review of Cost-Benefit Analysis under NEPA”, 74 *Neb. L. Rev.* 540 et ss.

31. Voir, par ex., *Ely v. Velde*, 321 F. Supp. 1088, 1 ELR 20082 (E.D. Va.), Rev’d 451 F.2d 1130, 1 ELR 200612 (4th Cir.) (1971), et *Warm Springs Dam Task Force v. Gribble*, 417 US 1301 (1974).

pas le pouvoir de faire appliquer cette Loi. La Loi, en fait, ne doit sa mise en application qu'à l'initiative de groupes de citoyens qui ont recours aux tribunaux pour tenter d'empêcher ou d'annuler certaines mesures contraires à la Loi. Les tribunaux ont eux-mêmes reconnu de façon explicite le rôle primordial que jouent les citoyens au niveau du processus d'étude d'impact et ils ont, dans nombre de cas, accordé à des citoyens le droit d'intenter des poursuites sur des questions liées à l'environnement.

Le côté plutôt vague de la Loi a été soumis à d'innombrables critiques, surtout en ce qui a trait à l'article 101, lequel définit les droits et devoirs qui peuvent faire l'objet de revendications devant les tribunaux³². Autre lacune à souligner: NEPA n'est, dans une large mesure, nullement applicable aux activités étatiques et régionales, non plus qu'aux projets du secteur privé³³. Enfin, la Loi ne prévoit aucune procédure d'évaluation et de mise au point, une fois l'étude d'impact terminée. Une critique d'ordre plus général, qui s'attaque à la fois au rôle des tribunaux dans les questions liées à l'environnement et à l'appareil administratif, est que la Loi est appelée à mettre en place une bureaucratie qui risque de mettre en péril la mise en oeuvre même de cette Loi.

VI- ORIENTATIONS PRISES AU NIVEAU DES DIVERSES JURIDICTIONS

Depuis quelques années, on admet à peu près universellement la nécessité de prendre davantage en considération les conséquences que font subir à l'environnement les activités humaines qui font pression sur la biosphère. Même dans les juridictions plus innovatrices, les premières lois qui furent promulguées en matière d'environnement étaient souvent ambiguës dans leur contenu et ne prévoyaient à peu près rien quant à la mise en oeuvre et quant à ceux à

32. Pour une analyse critique plus globale des problèmes judiciaires et administratifs posés par la législation américaine, voir Delogu, "United States Experience with the Preparation and Analysis of Environmental Impact Statements: The National Environmental Policy Act," *IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 7* (1974).

33. La décision rendue par la Cour suprême de Californie, en 1972, dans l'affaire *Friends of Mammoth v. Bd. of Supervisors*, 104 Cal. Rptr. 161, 502 P. 2d 1049 (1972), impose pour la première fois une interprétation de la législation sur l'environnement en vertu de laquelle les études d'impact sont également applicables au secteur privé. En effet, dans *Friends of Mammoth*, le tribunal a décidé d'annuler l'approbation accordée par le conseil de comté pour un projet communautaire récréatif, parce que celle-ci n'avait été précédée d'aucune étude d'impact.

qui serait confiée cette tâche.³⁴ Cette situation était peut-être due à une insuffisance au niveau des renseignements de base. Avec le temps, cependant, et grâce à un intérêt public soutenu pour la qualité de l'environnement, on a assisté partout, à un foisonnement de nouvelles lois et de modifications apportées aux anciennes lois. Ce phénomène de maturité au niveau du droit de l'environnement a été suivi de l'apparition de l'inévitable étude d'impact. L'intérêt pour la législation en matière d'études d'impact n'a, depuis lors, cessé de prendre de l'ampleur, bien que la mise en oeuvre de cette législation ne se fasse que fort lentement et que les résultats jusqu'ici laissent encore beaucoup à désirer. Chacune de ces étapes — et ce, particulièrement en ce qui a trait aux exigences relatives aux études d'impact — marque, toutefois, un changement majeur dans la façon d'aborder les problèmes liés à la qualité de l'environnement: en effet, on passe peu à peu des programmes fragmentaires et souvent inefficaces "éparpillés" au sein de l'organisation gouvernementale à une autorité centrale dynamique en mesure de s'attaquer à l'ensemble des problèmes de l'environnement — air, eau, déchets solides, substances toxiques, etc. —; en outre, on se détourne peu à peu de la législation ne portant que sur un domaine spécifique pour traiter de façon beaucoup plus globale des problèmes de pollution et des solutions à leur apporter.

L'étude d'impact sur l'environnement a été reconnue universellement comme une technique destinée à assurer que les facteurs liés à l'environnement soient pris en considération lors de toute prise de décision à caractère législatif, lorsque celle-ci est orientée vers la réalisation d'un projet.³⁵ Elle semble désormais être devenue une

34. Voir, par ex., "Environmental Impact Statements: An Analysis of Six Years' Experience by Seventy Federal Agencies", *Report of the Council on Environmental Quality*, March 1976.

35. C'est ainsi que la Troisième Conférence parlementaire internationale sur l'environnement (*Conférence parlementaire internationale sur l'environnement III — Action internationale — Réalisations et problèmes*, Erich Schmidt Verlag 1974, A 29), réunie à Nairobi, Kenya, le 10 avril 1974, dans sa Résolution IX:

"Recommande que les Gouvernements, lorsque cela s'avère approprié, adaptent la technique de la déclaration d'impact sur l'environnement, ou des techniques analogues, à leur système institutionnel et juridique et incorporent dans leur législation ces méthodes d'évaluation sur l'environnement; et

Recommande, en outre, que la législation en question contienne les dispositions nécessaires afin que:

- a) une déclaration d'impact sur l'environnement soit requise pour tout projet important relevant tant du secteur public que du secteur privé;
- b) ces projets et réalisations d'importance ne puissent démarrer sans que, et avant que, n'aient été fournies les garanties appropriées en matière d'environnement, lesquelles auront été démontrées par le processus d'évaluation précité;

partie intégrante de la plupart des nouvelles lois dans ce domaine et elle pourrait être appelée, dans un avenir très proche, à se révéler un outil très utile au service des défenseurs de l'environnement.

On s'accorde généralement pour affirmer que l'expérience américaine en matière d'études d'impact sur l'environnement a, dans l'ensemble, fort bien servi à démontrer la valeur de ce système, si bien que ce dernier est maintenant bien établi et commence même à être "exporté." Et, malgré les difficultés éprouvées par le système américain, nombre de juridictions, surtout en Europe, acceptent maintenant pleinement le principe d'études d'impact sur l'environnement.

En Suisse, par exemple, il y a lieu de souligner que le projet de loi relatif aux études d'impact est déjà fort avancé. Le projet de loi sur la protection de l'environnement, rédigé par une commission fédérale, prévoit la mise en place d'une procédure analogue à celle des États-Unis, puisqu'il propose l'élaboration d'un "rapport relatif aux projets qui affectent la qualité de l'environnement." En vertu dudit projet de loi, les organismes fédéraux et cantonaux sont tous deux requis de rédiger, à l'avance, des rapports sur les mesures envisagées qui pourraient avoir un effet négatif sur l'environnement. Tout effet négatif doit, dans toute la mesure possible, y être relevé. Si certains effets négatifs sont, en fait, inévitables, des explications doivent être fournies à cet effet. Le rapport doit être soumis aux organismes fédéraux et/ou cantonaux compétents. Si lesdits organismes ne sont pas satisfaits du rapport soumis, celui-ci est renvoyé aux auteurs du rapport pour une analyse plus approfondie. Si, à la suite d'une première révision, le rapport est, à nouveau, remis en question par les organismes fédéraux ou cantonaux, le conflit devra être réglé par le Conseil fédéral ou par l'administration cantonale. Ce mécanisme intégré de règlements de différends est tout à l'honneur de la loi suisse. Même s'il ne touche qu'aux mesures qui ont un impact ma-

-
- c) il soit procédé à une évaluation continue pendant et après la réalisation d'un projet ou la mise en oeuvre d'une politique, de sorte que les résultats obtenus correspondent aux résultats prévus par la déclaration d'impact sur l'environnement, et lorsque cela n'est pas le cas, que des mesures correctives soient prises pour minimiser les dommages excessifs qui auront pu être causés à l'environnement; dans certains cas limites, ces mesures pourront aller jusqu'à l'arrêt, l'abandon ou la suspension d'un projet ou d'une mesure, lorsqu'il n'est plus possible de les justifier en raison de l'ampleur de leurs effets nuisibles sur l'environnement;
 - d) les processus d'évaluation sur l'environnement soient également appliqués aux projets et mesures qui ont un impact international, par opposition à un impact purement national."

jeur sur l'environnement³⁶, le projet de loi s'applique, toutefois, tant aux mesures du secteur public qu'à celles du secteur privé. L'orientation que prendra la législation envisagée en Suisse est, certes, un sujet d'intérêt qui mérite d'être suivi de près.³⁷

Un second exemple est celui du Royaume-Uni, où l'on considère fort sérieusement l'idée d'analyse d'impact, mais où le gouvernement actuel n'envisage nullement le système d'approche globale, qui avait d'abord été adopté aux États-Unis. À l'heure où le présent article était rédigé, les propositions portaient sur "l'exploitation et les questions d'utilisation des sols, abstraction faite de l'impact social et économique de grande envergure qui en découle." Les autorités responsables de la planification n'auraient, en fait, qu'à recueillir des exploitants les renseignements sur lesquels serait fondée leur étude d'impact sur l'environnement, à la lumière de quoi les autorités réajusteraient leurs propres plans de développement, sans que leur décision en ce sens soit sujette à appel. En outre, le principe de responsabilité collective du cabinet au R.-U. ne ferait pratiquement pas droit aux critiques inter-ministérielles sur les études d'impact.

Un troisième exemple à être cité est celui des Pays-Bas, où un groupe consultatif a récemment soumis à des membres du gouvernement des recommandations finales afin de proposer une législation relative aux études d'impact.³⁸ Dans un rapport unanime, le groupe a suggéré de se servir du modèle américain comme point de départ pour le projet de loi néerlandais. Selon le groupe, l'obligation

36. Alors que nombre de pays européens se sont fondamentalement inspirés de NEPA dans leurs lois ou projets de lois, il y a lieu de souligner le souci qu'ils ont eu d'éviter certaines des faiblesses inhérentes au système de droit et aux méthodes en vigueur aux États-Unis. L'une des critiques les plus fréquemment adressées par les pays européens en ce sens est que les études d'impact américaines sont souvent trop longues et trop descriptives et font peu de place au genre d'analyse dont auraient besoin ceux à qui incombe la responsabilité en matière de planification et de prise de décision. Voir "Déclaration d'impact sur l'environnement: Rapport sur le colloque de Louvain" (tenu, le 12 décembre 1975, au Bureau de l'environnement européen), *Environnement européen* no 20, 20 mars 1976.

37. Le projet de loi, dont l'origine remonte à un rapport publié par une commission fédérale sur la protection de l'environnement, le 18 décembre 1973, a été considérablement retardé en raison de difficultés économiques.

38. Note 1. Le Conseil central préliminaire sur l'hygiène de l'environnement est composé de 24 membres et d'un président. Six de ces membres sont des spécialistes (agronomie, écologie, éducation, droit et technologie), tandis que les autres représentent divers groupes d'intérêts, à savoir les employeurs (3), les syndicats (3), les fermiers (1), les consommateurs (1), les organisations féminines (1), les associations de gouvernement régional (5) et les associations privées sur l'environnement.

de rédiger une étude d'impact devrait s'appliquer dans tous les domaines. En d'autres termes, il faudrait procéder à une étude d'impact non seulement lorsqu'il s'agit de propositions formulées dans le contexte d'une politique sur l'environnement, mais également lorsque les propositions soumises touchent à d'autres domaines qui pourront être théoriques, c'est-à-dire porter sur des questions de politique de l'environnement — ce qui est, en définitive, l'apanage du gouvernement; elles pourront aussi être pratiques, c'est-à-dire porter sur des questions de mise en oeuvre de cette politique et, dans ce dernier cas, elles relèveront tant du gouvernement que des organismes privés. Il importe de souligner que, dans ses conclusions et recommandations, le rapport prône l'adoption

(5) "aussitôt que possible, d'une loi générale sur les études d'impact sur l'environnement, loi qui imposera l'obligation de rédiger une étude sur les propositions mentionnées (sous 3). Cette loi aura un champ d'application beaucoup plus vaste que la législation actuelle sur l'hygiène de l'environnement (système de lois anti-pollution). Le Conseil envisage de se mettre à l'oeuvre immédiatement, en intégrant à la législation actuelle, ainsi qu'aux lois à venir tous les éléments possibles mentionnés (sous 1)..."³⁹.

Beaucoup a été fait, jusqu'ici, en Europe relativement à la question de l'impact sur l'environnement et l'avenir s'annonce très prometteur⁴⁰ en ce sens. Il reste à savoir dans quelle mesure la législation à venir aura recours à l'étude d'impact sur l'environnement pour soulever et prévoir les problèmes qui se poseront en matière d'environnement.

À cette orientation générale en faveur de l'adoption de lois ou de directives relatives aux études d'impact sur l'environnement a naturellement succédé l'application de ces dispositions aux activités extra-territoriales d'un État qui sont susceptibles de produire des effets négatifs dans un ou plusieurs États, ou encore, au niveau

39. *Id.*

40. La question de l'évaluation d'impact sur l'environnement a été particulièrement soulignée dans le programme 1976-77 des conseillers supérieurs affectés à la Commission économique européenne sur les problèmes de l'environnement. Ayant choisi pour thème "Les aspects écologiques du développement économique", les conseillers ont traité, lors de leur quatrième session (février 1976), des efforts accomplis en vue d'assurer une participation publique accrue aux questions touchant à l'environnement. En outre, les conseillers sont alors convenus de la nécessité pour la Commission de tenter de coopérer afin d'être en mesure de prévoir davantage les conséquences sur l'environnement de l'activité économique et du développement technologique. Ils ont, enfin, décidé d'entreprendre des discussions en profondeur concernant l'évaluation d'impact sur l'environnement, à l'occasion de leur prochaine session.

de l'environnement mondial. L'application de NEPA et des études d'impact qui y sont prévues aux mesures d'ordre fédéral prises à l'étranger a déjà reçu le sceau d'approbation du State Department (Département d'État), de l'AID (Agence pour le développement international) et du CEQ.⁴¹ Selon le CEQ, les lignes directrices formulées par NEPA et par le CEQ s'appliquent à tous les organismes fédéraux, quel que soit l'endroit où les mènent leurs activités.⁴² Le Département d'État partage, jusqu'à un certain point, ces vues: selon lui, en effet, les mesures prises à l'étranger doivent faire l'objet d'études d'impact chaque fois qu'il est possible qu'elles aient un

41. Dans l'affaire *Environmental Defense Fund Inc. v. U.S. Agency for International Development*, Civ. A. No. 75-0500 (D.D.C. December 5, 1975), le tribunal a accordé son approbation à une entente suivant laquelle les parties sont convenues de ce que l'Agence pour le développement international (AID) présenterait, dans les dix mois, un programme NEPA d'études d'impact sur l'environnement relativement à ses activités internationales en matière de pesticides et de lutte anti-parasitaire; ce programme devait inclure le financement de l'approvisionnement en pesticides et de l'usage de ceux-ci dans quelque 20 pays en voie de développement. Entretemps, l'AID s'est engagée à ne fournir du DDT, de l'aldrine et de la dieldrine, de la chlordane et de l'heptachlore que pour subvenir aux besoins d'hygiène publique et pour venir en aide dans les cas d'urgence. L'AID s'est, en outre, engagée dans les trois mois, à promulguer des règlements sur l'environnement qui auraient pour effet de soumettre à NEPA toutes les facettes de ses activités, y compris ses programmes d'aide en matière de capitaux, de technologie et de fournitures de marchandises.

42. Dans l'affaire *Sierra Club v. Coleman*, 405 F. Supp. 53 (D.C.D.C. 1975), Civ. A. No. 75-1040, des poursuites furent intentées afin de mettre un terme, par le moyen d'une injonction, à la construction de la route "Darién Gap", à Panama, jusqu'à ce que le Département du Transport américain ait, en conformité avec NEPA, procédé à une étude d'impact sur l'environnement. Les motifs sur lesquels reposait cette action en justice étaient les suivants: on craignait que le projet en question ne cause

(1) des changements trop rapides dans l'utilisation des sols, par suite d'un accroissement de l'immigration vers le sud de Panama et de l'introduction de monocultures en bordure de la route; (2) éventuellement, le dispersement et l'extinction de la race des Indiens Cûna et Chocó et dans l'immédiat, un bouleversement de leur mode de vie traditionnel; (3) la diffusion de la fièvre aphteuse en Amérique centrale, ainsi qu'en Amérique du Nord; et (4) un impact préjudiciable à la faune et la flore indigènes dans cette région préalablement paisible.

En accordant l'injonction demandée, M. le juge Bryant souligna que la Federal Highway Administration (Administration fédérale des routes) avait négligé de se conformer aux exigences imposées par NEPA sur trois plans: 1) elle n'avait pas soumis son "évaluation" à EPA (Agence pour la protection de l'environnement); 2) elle n'avait, dans son document, pas analysé à fond les problèmes liés à la transmission de la fièvre aphteuse; et 3) elle n'avait pas analysé à fond les alternatives possibles au parcours choisi pour la route. Cette injonction constitue un précédent, puisque, pour la première fois, les tribunaux américains ont reconnu que NEPA pouvait s'appliquer à l'extérieur des frontières des États-Unis. Pour une mise à jour sur le litige entourant le "Darién Gap", voir Coan & Moss, "The Darién Gap Highway: Manifest Destiny Revisited", 2 *Environmental Policy & L.* 3 (1976), p. 120.

impact d'envergure aux États-Unis ou qu'elles affectent sérieusement des zones qui ne font partie du territoire d'aucun pays (par ex. les mers). L'AID a récemment annoncé une politique à cet effet, laquelle a été sanctionnée par le CEQ. Cette politique s'énonce comme suit: lorsqu'une mesure prise produit un impact sur l'environnement d'un pays bénéficiaire de l'aide ou sur celui de pays avoisinants, l'AID sera tenue de procéder à une évaluation de l'environnement, en conformité avec NEPA. Une telle évaluation devra refléter un esprit d'étroite coopération avec les États bénéficiaires de l'aide. Il est important de souligner, ici, que la politique énoncée par l'AID vise à aider le pays bénéficiaire à renforcer ses aptitudes à procéder à sa propre évaluation d'impact. Cette nouvelle politique est, sans nul doute, appelée à avoir énormément d'influence sur les autres organismes américains fournisseurs d'aide à l'étranger.⁴³ Il y a, enfin, de bonnes raisons de croire que, dans les juridictions qui suivent le modèle américain, une politique similaire à celle de l'AID fera bientôt son apparition.

À cet aspect extra-territorial de la législation nationale relative à l'impact sur l'environnement est liée la question des études internationales d'impact sur l'environnement, dans le cadre de futurs traités. Tel que mentionné ci-haut, une résolution récente du Sénat américain prônait la tenue de négociations multilatérales en vue d'un traité qui imposerait aux pays la tâche de rédiger des études internationales d'impact sur l'environnement, avant d'entreprendre quelque projet ou quelque activité susceptible de nuire sérieusement à l'environnement d'un autre pays ou aux zones communes du globe (par ex., les mers).⁴⁴ Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) serait appelé à jouer un rôle majeur dans la mise en oeuvre de l'accord international projeté. Toute étude internationale d'impact sur l'environnement serait soumise au PNUE pour fins d'analyse et de commentaires. Les États membres s'engageraient à ne mettre en oeuvre aucune mesure projetée tant que des consultations n'auraient pas eu lieu avec le PNUE et les autres États affectés, consultations visant à éviter ou à minimiser tout effet transfrontières sur l'environnement. Le traité pourrait, notamment, porter sur la construction de barrages susceptibles de bouleverser l'écologie marine en aval, le rejet de déchets radioactifs ou d'autres déchets toxiques dans les océans et la construction

43. Voir "Memorandum to Heads of Agencies on Applying the EIS Requirement to Environmental Impacts Abroad", Council on Environmental Quality, September 24, 1976.

44. Note 15.

d'usines pouvant provoquer des précipitations d'acidité dans les pays avoisinants. Un processus d'étude internationale d'impact sur l'environnement servirait, enfin, à alerter l'opinion mondiale sur les projets conçus de telle sorte qu'ils risquent d'avoir sur l'environnement de très graves conséquences.

VII- QUELQUES CONCLUSIONS PRÉLIMINAIRES

Le domaine des études d'impact est un domaine relativement nouveau et, c'est pourquoi, il serait fort risqué de tenter de prédire ce que l'avenir nous réserve à ce titre. Ceci est d'autant plus vrai que, abstraction faite des différences structurelles au niveau des lois elles-mêmes, il existe d'innombrables distinctions quant à la procédure suivie au sein des divers systèmes politiques et économiques actuels où évoluent ces lois et directives. Le présent article avait pour but de donner un aperçu général des développements les plus récents au niveau du droit et de l'administration des études d'impact. Il est temps d'apporter maintenant quelques conclusions.

Il faut d'abord retenir que les critères définis en vertu des lois ou directives sur les études d'impact ne le sont que pour les mesures spécifiquement proposées. À moins que lesdits critères n'aient été arbitrairement laissés pour compte dans le processus de décision de l'organisme concerné, il n'y a aucun moyen d'assurer qu'ils seront pris en considération. C'est là une question qui relève davantage de l'appareil économique, politique et social de chaque juridiction. En d'autres termes, la législation sur l'étude d'impact ne suffit pas en soi à garantir un meilleur environnement, ni un environnement appelé à s'améliorer. Par ailleurs, il y a tout lieu de croire qu'à compter du moment où une juridiction décide d'aller plus loin que la simple législation cadre sur la protection de l'environnement ou de la nature et de se consacrer à la réalisation systématique de certains objectifs précis, elle s'engage, par le fait même, à accélérer le processus visant à assurer, de façon concrète, que la qualité de l'environnement sera respectée. Aucune forme de législation ne peut, néanmoins, être valable en elle-même: elle doit reposer sur l'intérêt public, ainsi que sur les définitions formulées par l'appareil judiciaire ou administratif. Il faut tenir compte de tous ces éléments: ils revêtent autant d'importance que la loi elle-même.

En deuxième lieu, nombre d'orientations actuelles pourront, si elles sont pourvues, assurer le succès éventuel du contenu même de la législation sur l'impact, à savoir assurer que certaines questions soient prises en considération dans le processus de décision.

Celles-ci pourront inclure: une autorité centrale armée des pouvoirs nécessaires pour passer en revue les projets et programmes proposés et pour veiller à leur mise en oeuvre; une législation davantage applicable aux activités humaines, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, et, par le fait même, plus en mesure de susciter l'intérêt public; et un empressement de la part de l'appareil administratif ou judiciaire à renforcer le sens de la législation et à exiger que celle-ci soit plus uniformément appliquée.

L'étude d'impact sur l'environnement pourra, dans certaines juridictions, devenir le principal outil utilisé pour assurer la qualité de l'environnement. Elle se distingue des méthodes traditionnelles de contrôle en ce qu'elle tente de régler, dès le point de départ, le conflit qui se présente, avant même qu'une mesure quelconque n'ait été mise en chantier. Bien que des erreurs aient été commises dans le passé et bien qu'elles ne sauront être évitées à l'avenir, il reste qu'à long terme, les études d'impact sur l'environnement auront peut-être pour effet d'éveiller une plus grande prise de conscience des questions d'environnement et de rehausser le degré d'expertise sur ces mêmes questions, en ce qui concerne à peu près tous les secteurs de la vie humaine.