

n° 006590-01

juillet 2009

Comparaison des pratiques et méthodes de certains autres Etats membres de l'Union européenne pour l'élaboration des avis de l'Autorité environnementale, et prise en compte des jurisprudences concernant les insuffisances des évaluations d'impacts

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



**Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat**

**Conseil général de l'environnement
et du développement durable**

Rapport n°006590-01

**Comparaison des pratiques et méthodes de certains autres
Etats membres de l'Union européenne pour l'élaboration
des avis de l'Autorité environnementale, et prise en
compte des jurisprudences concernant les insuffisances
des évaluations d'impacts**

Par

Rouchdy KBAIER

Jean LAFONT

Thierry LAVOUX

Membres

du Conseil général de l'environnement et du développement durable

Juillet 2009

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Paris, le 20 JUL. 2009

Le Vice - Président

Note

A l'attention de

Madame la Commissaire générale au développement durable
Monsieur le Secrétaire Général
Messieurs les Directeurs généraux

Affaire n° 006590-01

Objet: Comparaison des pratiques et méthodes de certains autres Etats membres de l'Union européenne pour l'élaboration des avis de l'Autorité environnementale, et prise en compte des jurisprudences concernant les insuffisances des évaluations d'impacts

L'autorité environnementale du CGEDD sera amenée à donner des avis sur les projets, plans ou programmes qui donnent lieu à une décision du ministre chargé de l'environnement ou à un décret pris sous son rapport, ainsi que pour les projets qui sont élaborés par les services déconcentrés dans les domaines relevant des attributions du ministre ou sous maîtrise d'ouvrage d'établissements publics relevant de sa tutelle.

Afin d'apporter à cette autorité des éléments utiles à l'accomplissement de sa mission, il est apparu opportun de réunir un maximum de références issues des pratiques des autres Etats membres de l'Union européenne, confrontés aux mêmes questions et de l'état de la jurisprudence sur la qualité des évaluations d'impacts. Je vous prie donc de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par la mission que j'ai constituée à cet effet, composée de MM. Rouchdy KBAIER, Jean LAFONT et Thierry LAVOUX.

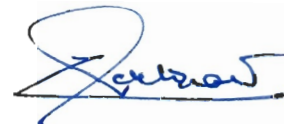
Ce rapport consacre une part importante aux aspects juridiques, dont on ne saurait trop souligner l'importance, s'agissant d'un domaine qui fait intervenir plusieurs directives communautaires. La jurisprudence de la Cour européenne est relativement abondante en ce qui concerne l'étude d'impact des projets et la bonne application des règles de procédure de la directive « Habitats ». Elle permet d'ores et déjà d'anticiper ce que sera vraisemblablement la position de la Cour sur certaines questions qui tiennent une place importante dans la directive « plans-programmes », comme l'indépendance de l'autorité environnementale par rapport à l'autorité responsable du plan ou du programme, l'obligation de présenter des solutions alternatives, la prise en compte d'effets cumulatifs, etc.

Le rapport s'intéresse également aux stratégies de transposition des directives communautaires 1985/337 modifiée (projets) et 2001/42 (plans programmes) mises en oeuvre dans les autres Etats membres. Il examine tout particulièrement le cas des pays qui, à l'instar du Royaume Uni et des Pays-Bas, ont décidé d'exploiter au maximum les obligations résultant des directives et notamment les informations et avis des autorités environnementales, en les faisant intervenir à plusieurs moments dans le processus d'évaluation. Ces pays ont su développer une production méthodologique de qualité sur l'évaluation environnementale des plans et programmes et établir des documents de référence à l'usage des autorités ou services amenés à mettre en oeuvre la dite directive.

Cela conduit les auteurs du rapport à formuler trois recommandations qui, au delà de l'autorité environnementale, s'adressent à l'ensemble du ministère:

- Mettre en place des séminaires de sensibilisation à l'attention des services centraux et déconcentrés appelés à mettre en oeuvre les directives 1985/337 et 2001/42, en s'appuyant sur les organismes de formation du ministère
- Etablir des documents de base, destinés à faciliter le travail des acteurs (services de l'Etat, collectivités locales le plus souvent) qui auront à réaliser des évaluations stratégiques de plans ou programmes. Le plus urgent serait, sans doute, un guide sur le « cadrage préalable » de l'évaluation environnementale, comportant notamment les sources de données sur l'état de l'environnement et son évolution probable, ainsi que les objectifs de protection de l'environnement, établis au niveau international, communautaire ou national.
- Lancer une action pilote sur quelques grands projets de compétence ministérielle, dans laquelle le maître d'ouvrage s'astreindrait à établir un « cadrage préalable » de l'étude d'impact et à recueillir l'avis de l'Autorité Environnementale.

Ce document me paraît communicable aux termes de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée et sera mis en ligne sauf observation de votre part sur le site internet du ministère dans un délai de deux mois.



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 006590-01

- le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat	1 ex
- le directeur du Cabinet	2 ex
- le secrétaire général	1 ex
- le directeur des affaires juridiques	1 ex
- la commissaire générale au développement durable	3 ex
- M. José RUIZ, sous-directeur au CGDD	1ex
- le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer	4 ex
- le directeur général de l'aviation civile	1 ex
- le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature	3 ex
- le directeur général de l'énergie et du climat	2 ex
- le directeur général de la prévention des risques	2 ex
- le vice-président du CGEDD	1 ex
- le président et les membres de l'autorité environnementale du CGEDD	15 ex
- la présidente et les présidents de section du CGEDD	7 ex
- la secrétaire de la 2 ème section du CGEDD	1 ex
- le président de la commission permanente des ressources naturelles (CPRN)	1ex
- les coordonnateurs de MIGT	11 ex
- MM. Rouchdy KBAIER – Jean LAFONT – Thierry LAVOUX	3 ex
- archives CGEDD	1 ex

SOMMAIRE

1 Rappel du mandat et objectifs du rapport	9
2 Contexte juridique et institutionnel	11
3 Les principes qui président au droit de l'environnement et aux règles de l'évaluation	13
3.1 Le principe de primauté du droit communautaire et l'effet direct des directives	
3.2 La consécration de la valeur des principes constitutionnels dans le champ de l'environnement et de l'urbanisme.....	14
3.3 Le recours aux principes généraux du droit : l'utilisation du principe de précaution.....	15
4. Les enseignements de la jurisprudence communautaire	17
4.1 Phase de vérification préliminaire et application du principe de précaution	17
4.2 Contenu de l'évaluation environnementale	21
4.3 Les solutions de substitution raisonnables	25
4.4 Information et consultation du public	27
5 Relations entre les directives 1985/337 et 2001/42 ainsi qu'avec les directives qui imposent des dispositifs d'évaluation intégrée y compris les projets cofinancés par la Communauté européenne.	31
6 Analyse comparative des pratiques dans les États membres.	35
6.1 La désignation des autorités environnementales dans quelques États membres	36
6.2 L'intervention des autorités environnementales s'effectue selon des phases distinctes mais s'inscrivent dans un processus continu qui comprend plusieurs étapes.	39
6.3 La vérification préliminaire (screening) pour déterminer si une évaluation des incidences est nécessaire	40

6.4 Etablissement du contexte, identification des objectifs, et des enjeux (Scoping ou « cadrage préalable »).....	41
6 5 L'élaboration du projet, plan ou programme et du rapport environnemental	44
6.6 Consultation sur le projet de plan ou programme et sur le rapport environnemental	46
6. Suivi de la mise en œuvre du Plan/programme	47
7 Recommandations	49
ANNEXES	53

RESUME ET RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS

Le rapport qui suit trouve son origine dans la création de l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable, rendue nécessaire par le rassemblement sous une même tutelle ministérielle de l'environnement, des transports et de l'énergie : la bonne transposition des directives relatives à l'évaluation environnementale, que ce soit l'évaluation des projets ou celle des plans et programmes, implique de bien distinguer l' « autorité responsable » et l' « autorité environnementale », instance consultative appelée à rendre des avis à différents moments du processus d'évaluation.

Même si les activités relevant désormais de la responsabilité de l'Autorité environnementale ne sont pas à proprement parler nouvelles, puisqu'elles étaient auparavant assurées par les services du ministère de l'environnement, la création de l'AE est apparue comme constituant une opportunité pour jeter un regard plus approfondi sur les pratiques des pays voisins et pour faire un bilan de la jurisprudence nationale et de celle de la Cour de justice européenne – afin d'apporter à la nouvelle Autorité des éléments utiles au démarrage de son travail.

Pour l'établissement de ce rapport, la mission constituée par le CGEDD a consacré une part importante de ses investigations aux aspects juridiques, dont on ne saurait trop souligner l'importance, s'agissant d'un domaine qui fait intervenir plusieurs directives communautaires. La jurisprudence de la Cour européenne, dotée de l'autorité absolue de la chose jugée, est relativement abondante en ce qui concerne l'étude d'impact des projets et la bonne application des règles de procédure de la directive « Habitats ». Elle permet d'ores et déjà d'anticiper ce que sera vraisemblablement la position de la Cour de Justice européenne sur certaines questions qui tiennent une place importante dans la directive « plans-programmes », comme l'indépendance de l'autorité environnementale par rapport à l'autorité responsable du plan ou du programme, l'obligation de présenter des solutions alternatives, la prise en compte d'effets cumulatifs, etc.

La mission s'est également intéressée aux stratégies de transposition des directives communautaires 1985/337 modifiée (EIE) et 2001/42 (ESIE) mises en oeuvre dans les autres Etats membres. On peut schématiquement distinguer deux stratégies différentes.

Certains Etats ont limité la transposition des instruments communautaires en édictant une règle sous forme de liste de secteurs d'activités entrant dans le champ de l'évaluation dans leur législation, dont notre pays fait partie avec l'Allemagne, la Grèce, le Portugal et dans une moindre mesure l'Italie. L'évaluation environnementale est intimement intégrée au dispositif administratif d'autorisation du plan ou du programme.

D'autres États membres ont privilégié – à côté de la liste – une appréciation au cas par cas des projets susceptibles d'être évalués et des informations requises par les directives. Il s'agit de la Belgique et ses Régions, du Portugal, de l'Espagne, des Pays-Bas, du Royaume Uni.

Ces États ont décidé d'exploiter au maximum les obligations résultant des directives et notamment les informations et avis des autorités environnementales, en les faisant intervenir à plusieurs moments dans le processus d'évaluation.

Certains États membres ont même institué à côté des autorités environnementales « administratives » un comité ou conseil indépendant de l'État, chargé de conseiller voire d'apporter une caution de qualité au rapport environnemental – cas notamment de la Commission MER néerlandaise.

Le rapport décrit ces différents dispositifs.

La mission a enfin pris connaissance de quelques travaux réalisés dans des pays voisins, dans le domaine principalement des évaluations stratégiques : documents à caractère méthodologique, guides généraux ou spécifiques à certains plans ou programmes, études de cas, voire exemples « grandeur nature », comme celui du schéma d'infrastructures de transport d'Ecosse. Ces travaux, conduits le plus souvent aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni, ont suscité son intérêt, au point qu'ils inspirent une bonne partie de ses recommandations.

Au final, la mission formule les recommandations suivantes.

Pour l'autorité environnementale du CGEDD

1. Etablir, à court terme, un vade mecum à l'usage des rapporteurs, présentant les questions essentielles à se poser lors de l'examen du document de « cadrage préalable » et du « rapport environnemental ». Il pourrait s'inspirer des grilles de qualité utilisées dans d'autres pays.
2. Collecter les bonnes pratiques de quelques pays européens en matière d'évaluation environnementale stratégique – guides, études de cas – ainsi que des documents ayant trait au fonctionnement des autorités environnementales
3. Organiser un séminaire de travail réunissant un panel d'autorités environnementales issues notamment d'Etats membres avancés dans les méthodes d'évaluation stratégique (notamment les Pays-Bas et le Royaume-Uni) en présence de représentants de la Commission européenne

Pour le ministère

Concernant les services du MEEDDM appelés à mettre en œuvre des directives sur l'évaluation environnementale

4. Mettre en place des séminaires de sensibilisation à l'attention des services centraux et déconcentrés appelés à mettre en œuvre les directives 1985/337 et 2001/42, en s'appuyant sur les organismes de formation du MEEDDM (CGDD)

Concernant l'autorité environnementale

5. Etablir une instruction ministérielle demandant aux directions du MEEDDM d'informer à l'avance l'Autorité Environnementale du CGEDD des opérations sur lesquelles celle-ci aura à intervenir, afin de lui permettre de planifier son travail
6. Lancer quelques actions pilotes sur des grands projets de compétence ministérielle, afin d'apprécier l'apport que peut représenter l'intervention de l'Autorité Environnementale au stade du « cadrage préalable » de l'étude d'impact d'un projet.
7. A la lumière d'une année d'expérience de l'Autorité Environnementale, examiner l'intérêt de la doter de moyens lui permettant de recourir à un vivier d'experts publics et privés dans différents domaines (cf. Pays-Bas, Allemagne, Belgique, etc)

Concernant l'amélioration de la qualité de l'évaluation environnementale.

8. Etablir un document précisant le contenu de la base de référence environnementale (« baseline ») à utiliser pour l'évaluation des plans et des programmes: données sur l'état de l'environnement, obligations résultant des engagements internationaux, des directives communautaires directement liées à l'évaluation environnementale mais également des directives sectorielles (directive « IPPC » sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution, directive déchets, directive cadre sur l'eau, directive Nitrates...), des décisions prises au niveau national, sources de données correspondantes. Cet exercice pourrait se traduire notamment par une liste de cartes et d'indicateurs « types » relatifs à l'état de l'environnement aux échelles géographiques pertinentes, que le maître d'ouvrage utiliserait pour réaliser l'état initial et figurer les impacts à venir lorsque le plan/programme sera mis en œuvre. Le travail pourrait s'appuyer sur l'inventaire et l'analyse du contenu des bases de données régionales et notamment des profils environnementaux élaborés par les Diren, afin de vérifier que les informations contenues sont appropriés pour l'usage évaluatif prévu par l'Evaluation environnementale Stratégique. A cette fin, le CGEDD pourrait se voir confier le pilotage d'un groupe de travail (dont le secrétariat serait assuré par le CGDD).
9. Elaborer des méthodologies, avec l'appui d'établissements publics ou des communautés de chercheurs, sur la prise en compte les effets cumulatifs présumés (effets d'échelles), les capacités de charge des milieux et en général les enjeux liés aux « effets notables » selon les secteurs considérés. Ce travail pourrait être conduit sous la forme d'un groupe de travail piloté par le CGEDD (Commission permanente des ressources naturelles)
10. Définir une méthodologie de suivi environnemental en s'appuyant sur les enseignements des bilans LOTI et sur les résultats des observatoires de l'environnement des grandes infrastructures de transport.
11. A l'instar des pratiques de certains pays voisins, lancer quelques opérations pilotes, dans lesquelles le public serait associé au cadrage préalable de l'étude d'impact d'un projet, ou d'un plan ou programme

1 Rappel du mandat et objectifs du rapport

Le Vice-Président du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a confié, par note du 19 janvier 2009, une mission à Rouchdy Kbaier, Jean Lafont et Thierry Lavoux, membres du CGEDD, destinée à accompagner la mise en place de l'Autorité environnementale, en réunissant un maximum d'éléments de référence issus des pratiques des autres Etats membres de l'Union européenne, confrontés aux mêmes questions, et l'état de la jurisprudence sur la qualité des évaluations d'impact.

Cette mission, référencée CGEDD n° 006590-01, consiste à examiner plus particulièrement les points suivants :

- les procédures d'élaboration des avis de l'autorité environnementale, dans les pays ayant choisi comme la France de désigner en tant qu'autorité environnementale une structure distincte du ministère chargé de l'environnement;
- les méthodologies d'élaboration des avis, aussi bien pour les directives 85/337 (évaluation des projets) que 2001/42 (évaluation des plans et programmes)
- les enseignements tirés ou à tirer, pour l'autorité environnementale, des procédures pré contentieuses ou contentieuses et des jurisprudences portant sur les insuffisances d'études d'impact.

Cette commande conduit sur le plan juridique et institutionnel à analyser deux dimensions importantes. La mission les a traitées dans un ordre qui lui paraît adapté pour bien comprendre les principaux enjeux de la bonne application des directives mentionnées plus haut.

- Les principes qui fondent la jurisprudence actuelle – nationale et communautaire – indicateur majeur pour le décideur ainsi que pour le juge national et le juge communautaire.
- Les procédures et pratiques dans les autres États membres, notamment les États qui ont désigné comme autorité environnementale une structure distincte du ministère chargé de l'environnement.

Les termes de référence de cette commande appellent deux remarques.

L'analyse juridique et institutionnelle concerne davantage l'autorité environnementale du CGEDD que les autres autorités environnementales, les Préfets de régions et le Commissariat général du développement durable (CGDD). Pour autant, de nombreux développements de ce rapport et les enseignements à en tirer les concernent.

Il a été évidemment nécessaire – pour élaborer ce rapport – d'analyser le droit positif (transposition des directives dans l'ordre juridique interne) et le droit en gestation (projet de décret relatif à l'évaluation environnementale et modifiant les codes de l'environnement et de l'urbanisme) et d'en tirer des conclusions. Cet examen de l'état du droit est à rapprocher de la troisième partie du mandat demandant à la mission de tirer les enseignements des procédures

pré contentieuses ou contentieuses et des jurisprudences portant sur les insuffisances dans la réalisation d'études d'impact.

Ce travail poursuit trois objectifs opérationnels :

- contribuer à la qualité des avis rendus par l'autorité environnementale
- améliorer la sécurité juridique des projets, plans et programmes soumis à évaluation
- contribuer à assurer la sécurité financière des projets, plans et programmes cofinancés par la Communauté européenne.

Les membres de la mission ont assuré leur mandat en contact étroit avec Michel Badré, président de l'autorité environnementale et ont présenté les résultats de leurs travaux à l'autorité environnementale le 28 mai 2009.

2 Contexte juridique et institutionnel

Dans le domaine de l'évaluation, l'influence du droit communautaire est particulièrement forte du fait des obligations contenues dans les deux directives de 1985 et de 2001 ; la première (1985/337) concerne l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, la seconde 2001/42 concerne l'évaluation des incidences de certains plans ou programmes sur l'environnement. Il est bon de rappeler que c'est la loi française du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et le décret d'application du 17 octobre 1977 qui ont en leur temps, servi d'exemple à la Commission pour élaborer le projet de directive 1985/337 dite « étude d'impact ».

Mais le dispositif d'évaluation environnementale ne doit pas être apprécié qu'à l'aune de ces deux directives. Il découle également d'obligations contenues dans des directives sectorielles majeures, la directive cadre sur l'eau (DCE), les directives Oiseaux et Habitats, la directive sur la réduction intégrée de la pollution (IPPC)... ou dans le règlement portant sur les fonds structurels... autant d'instruments qui impactent en France le code de l'environnement et le code de l'urbanisme et qui sont des outils majeurs pour les maîtres d'ouvrage ou auteurs de projets, plans ou programmes.

L'analyse juridique met en exergue la corrélation nécessaire entre développement et environnement et les outils juridiques pour sécuriser les projets, plans et programmes susceptibles de faire l'objet de recours contentieux devant les juridictions, nationale et communautaire.

L'examen des dispositions juridiques et institutionnelles relatives à l'évaluation, notamment celles qui ont trait au rôle des Autorités environnementales dans d'autres États membres permet d'aborder la question de leur intervention tout au long du processus d'évaluation.

L'autorité environnementale relevant du CGEDD doit pouvoir savoir avec exactitude dans quel contexte juridique et institutionnel elle évolue, quels sont les instruments juridiques contraignants -au plan international, communautaire et national - ce qui conduira nécessairement la mission à apprécier comment les transpositions ont été effectuées dans les autres ordres juridiques internes.

Elle devra également bien cerner les principes généraux du droit qui président maintenant aux décisions jurisprudentielles. Le juge communautaire en fait un usage régulier et constant depuis de nombreuses années. Le juge national le suit aujourd'hui, notamment depuis la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 (y compris en matière d'urbanisme, voir infra).

Les fondements des instruments juridiques nationaux, l'influence du droit international et communautaire

En droit national, les dispositions pertinentes se trouvent dans le code de l'environnement et le code de l'urbanisme et dans une moindre mesure dans le code général des collectivités territoriales. Ces codes sont influencés par les directives communautaires : la directive du 27 juin 1985 modifiée relative à l'évaluation environnementale et au niveau international la

convention d'Espoo, établie par la Commission économique des Nations-Unies pour l'Europe et signée en 1991, qui a pour objet l'évaluation d'impact transfrontière.

La communauté européenne a adopté la directive 2001/42 du 27 juin 2001, transposée dans notre droit afin d'appliquer également cette évaluation au stade des plans et programmes car il vite apparut que le champ d'application de ces directives, limité aux projets, n'était plus suffisant pour couvrir l'ensemble des politiques susceptibles d'avoir des effets sur l'environnement. Approche qui a été appréhendée par la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies puisque le protocole à la convention d'Espoo – signé à Kiev le 21 mai 2003 étend le champ d'application de la convention d'Espoo aux plans et programmes. L'Union européenne est partie à ce protocole qui n'est pas encore entré en vigueur.

Alors que le texte initial de la Commission européenne était limité à l'aménagement du territoire, le Parlement européen et le Conseil ont élargi la notion de plans et programmes à d'autres secteurs (voir infra). Il convient néanmoins de considérer que l'aménagement du territoire et l'urbanisme (compétences du MEEDDAT) constituent le premier secteur d'application de la directive 2001/42.

3 Les principes qui président au droit de l'environnement et aux règles de l'évaluation

3.1 Le principe de primauté du droit communautaire et l'effet direct des directives

Il s'applique à toutes les règles de droit mais également au défaut de transposition ou à une transposition lacunaire. Le juge national exerce un contrôle de «conventionalité» qui consiste à contrôler le rapport entre la norme interne et la norme communautaire.

L'article 249 alinéa 3 du Traité est clair : «la directive lie tout État membre destinataire quant aux résultats à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens...»

La Cour de justice européenne interprète cette disposition de manière très exigeante. .

Par la question préjudicielle, présentée par ordonnance du Raad van State (Conseil d'Etat) des Pays-Bas (affaire C127-02, voir infra), il a été demandé à la Cour si- lorsqu'une juridiction nationale était appelée à vérifier la légalité d'une autorisation relative à un plan ou à un projet (il s'agit de l'article 3§6 de la directive Habitats relative à l'évaluation), elle pouvait contrôler si les limites fixées à la marge d'appréciation des autorités compétentes par cette disposition avaient été respectées, alors même que celle-ci n'avait pas été transposée dans l'ordre juridique d'un État membre concerné malgré l'expiration du délai prévu à cet effet. La Cour répond que l'obligation pour un État membre de prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre le résultat prescrit par une directive est une obligation contraignante imposée par l'article 249 3ème alinéa du Traité et par la directive elle-même. Elle ajoute que cette obligation s'impose à toutes les autorités des États membres, y compris dans le cadre de leurs compétences, les autorités juridictionnelles.» (voir également en infra l'arrêt du 24/10/96 Kraajveld, C72/95);

La jurisprudence communautaire s'est prononcée de façon constante sur la nature et l'étendue de la transposition. La transposition d'une directive en droit interne n'exige pas nécessairement une reprise formelle et spécifique et peut se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure effectivement la pleine application de la directive de façon suffisamment claire et précise.

Mais elle adapte ce principe de manière rigoureuse, s'agissant de son application dans le cas des directives Habitats et Oiseaux. Dans plusieurs affaires, elle estime que l'exactitude de la transposition revêt une importance particulière dans un cas comme celui de la directive 79/409 concernant la conservation des oiseaux sauvages « où la gestion du patrimoine commun est conférée, pour leur territoire, aux États membres...» (Arrêts du 8 juillet 1987, Commission/Belgique: C 247/85 - 8 juillet 1987, Commission/Italie, C 262/85- 27 avril 1988, Commission/France, C252/85 - 13 octobre 1987, Commission/Pays-Bas, C236/85)

Dans l'affaire C-6/04 du 20 octobre 2005, Commission/Royaume-Uni (Rec.2005,PI-9017), la Commission reproche au Royaume-Uni, dans le cadre d'un recours en manquement, de ne pas avoir transposé correctement diverses dispositions de la directive Habitats. Même si le Royaume-Uni invoque pour sa part une transposition par une disposition générale, la

Commission citant la Cour pour des affaires précédentes estime qu'il est nécessaire de disposer d'un minimum de sécurité juridique (Commission/France: C225/92; Commission/Italie C-159/99).

3.2 La consécration de la valeur des principes constitutionnels dans le champ de l'environnement et de l'urbanisme.

La loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005-205 qui a adopté une norme spécifique à l'environnement marque une évolution importante dans la hiérarchie des normes en France, seul État membre de l'Union européenne à disposer d'une norme supérieure et qui entraîne des conséquences juridiques et judiciaires majeures.

En effet, la charte de l'environnement résultant de la réforme constitutionnelle – formellement extérieure à la constitution – dispose du statut de norme constitutionnelle dès lors qu'il est fait référence expresse à ce texte.

La charte met en œuvre les principes généraux du droit que l'on retrouve d'ailleurs dans le Traité communautaire.

Article 1 : droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé

Article 5 le principe de précaution

Article 6 le principe de développement durable

Article 7 le droit à l'information et à la participation

Alors que dans plusieurs États membres, ces principes, du fait de leur caractère général, ont plutôt une valeur incantatoire (Allemagne, Italie, Espagne...), en France, ils ont déjà produit des effets de droit importants qui ne sont pas neutres du point de vue de ses conséquences pour l'évaluation environnementale intimement liée au principe de précaution et à l'information et à la participation (voir infra).

Ainsi, l'arrêt «commune d'Annecy» marque le point de départ d'une nouvelle doctrine juridique soutenue par la valeur constitutionnelle des principes généraux du droit, en l'occurrence celui du droit à l'information et à la participation.

Dans un arrêt d'assemblée du 3/10/08, le Conseil d'État consacre la valeur constitutionnelle de toutes les dispositions du préambule de la Constitution qui fait référence à la charte de l'environnement.

La Haute Juridiction avait à statuer sur une disposition du code de l'urbanisme, le décret du 1er Août 2006 pris en application de l'article L145.1. Les lacs de montagne (d'une superficie supérieure à 1000 ha) sont soumis à deux législations : la loi montagne et la loi littoral. Le recours de la commune d'Annecy était formé contre le décret d'application d'une loi qui visait à réduire cette protection. En l'occurrence la «loi littoral» n'était désormais plus applicable qu'au sein d'un périmètre restreint autour du lac (avec une procédure de délimitation particulière) et non plus sur l'ensemble du territoire des communes du lac).

Le Conseil d'État, a statué que le décret devait être annulé au motif que les dispositions législatives (article L145.1) n'avaient pas pour objet de déterminer les conditions et limites d'application des principes d'accès aux informations et de participation du public s'imposant au pouvoir réglementaire pour la délimitation des zones concernées. Le Conseil d'État confirme la valeur constitutionnelle de la charte de l'environnement mais également de l'ensemble du préambule de la constitution. L'article 3 de la Constitution prévoit dans sa rédaction que lui a donnée la loi constitutionnelle du 1er mars 2005 que «la loi détermine les principes fondamentaux ... de la préservation de l'environnement ».

L'article 7 de la charte de l'environnement, à laquelle le préambule de la Constitution fait référence en vertu de la même loi constitutionnelle stipule que *«toute personne a le droit, dans les conditions et limites prévues par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.»*

Un texte réglementaire n'avait donc pas à régir un domaine de compétence de la loi, laquelle, conformément à l'article 7 de la charte, est seule habilitée à définir les conditions et limites du droit à l'information à l'environnement et la participation du public.

Cela change la donne à trois niveaux en matière d'évaluation environnementale :

- Le recours systématique à ces principes constitutionnels par les requérants dans les champs du code de l'urbanisme et du code de l'environnement.
- La proximité avec la jurisprudence de la Cour de justice européenne qui fait un usage très fréquent et depuis longtemps des principes généraux du droit (en l'espèce le droit à l'information et à la participation)
- L'atténuation voire la fin du principe d'indépendance du code de l'urbanisme et du code de l'environnement, à partir du moment où une norme juridique supérieure les relie. Jusqu'à une période récente et par une jurisprudence constante, le conseil d'État posait le principe de l'indépendance du code de l'environnement et du code de l'urbanisme par lequel un requérant n'était pas fondé à l'appui d'un recours en annulation contre une décision d'urbanisme à produire une argumentation tirée du droit de l'environnement. L'arrêt du 20 avril 2005 « Bouygues télécom » en est un exemple. Le maire d'une commune a été débouté de sa requête visant à s'opposer à une installation d'antenne de radiotéléphonie au fondement que le principe de précaution, principe de droit de l'environnement, qu'il invoquait ne pouvait s'appliquer au code de l'urbanisme.

3.3 Le recours aux principes généraux du droit : l'utilisation du principe de précaution.

Le principe de précaution, est intimement lié au champ de l'évaluation environnementale

Si le principe de prévention s'applique lorsqu'il y a certitude du risque, le principe de précaution est invoqué lorsque le risque est incertain. C'est pourquoi, ce dernier est largement

utilisé dans les contentieux liés à l'application des directives communautaires qui traitent de l'évaluation, notamment celles objet du présent rapport sur les projets, plans et programmes mais également les directives Oiseaux et Habitats...

Il est d'autant plus sollicité que les directives 1985/337 et 2001/42 par la technique « du cas par cas » laissent à l'État membre le soin de déterminer si un projet, plan ou programme nécessite une évaluation environnementale.

Le juge communautaire a en effet recours de façon constante aux principes généraux du droit, inscrits dans l'article 174 al 2 du Traité instituant la communauté européenne (du titre XIX relatif à l'environnement) : «...*La politique de la communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la communauté. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe pollueur payeur...*». Ces principes maintenant constitutionnels sont traduits, en France, dans le code de l'environnement par l'article L.110.1.II .

Le juge communautaire se fonde également sur le principe d'intégration (de l'environnement dans les autres politiques) défini à l'article 6 du Traité (première partie du Traité consacrée aux principes)... «...*les exigences de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la communauté visées à l'article 3 (il s'agit des champs de compétences sectorielles du traité...), en particulier pour en promouvoir le développement durable...*» défini également dans l'article 37 des droits fondamentaux de l'Union européenne. La Cour de justice européenne en fait un usage très régulier (voir infra, développements consacrés à l'application de ce principe au champ de l'évaluation environnementale).

Dans l'affaire C180-96 du 5 mai 1998, Commission contre Royaume-Uni (Rec 1998-pI-02265). le Royaume-Uni avait demandé l'annulation de la décision de la Commission relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (vache folle). La Commission avait édicté des mesures d'interdiction d'exportation de viande bovine intra communautaire visant aussi les pays tiers.

La Cour a débouté le Royaume-Uni au fondement du principe de précaution estimant qu'une zoonose était susceptible de constituer un danger grave et qui justifiait le pouvoir de la Commission d'adopter des mesures de sauvegarde, conformément aux prérogatives que lui confère le Traité.

Dans l'affaire 127/02 (voir infra, relative à l'interprétation de l'article 6-3 de la directive Habitats qui traite de l'évaluation) le recours au principe de précaution est encore plus explicite : « ... (l'un des) *fondements de politique de protection d'un niveau élevé poursuivie par la communauté (article 174 §2 1er al) et à la lumière duquel doit être interprété la directive Habitats...* ».

4 Les enseignements de la jurisprudence communautaire

La jurisprudence de la Cour de justice européenne est d'application immédiate et dotée de l'autorité absolue de la chose jugée. Elle est l'un des paramètres essentiels pour apprécier les critères retenus quand la Cour censure une pratique. Il ne faut pas s'attendre à ce que la Cour indique explicitement ce qu'est une bonne pratique de l'évaluation. Mais à partir des décisions de censure, l'on peut extrapoler sur ce qu'il ne faut pas faire. Les arrêts rendus – dans le champ de la directive de 1985/337 (la directive de 2001/42 n'a pas encore produit de jurisprudence) et hors champ de cette directive montrent qu'il convient d'adopter des pratiques correspondant étroitement aux exigences du droit communautaire pour garantir la sécurité juridique des projets, des plans ou programmes mais également pour aboutir à des évaluations de qualité. Ont été analysés les arrêts susceptibles d'intéresser l'autorité environnementale relevant du CGEDD dans toutes les phases où elle pourrait être appelée à intervenir.

- La vérification préliminaire
- Le contenu du rapport environnemental
- Les solutions de substitution raisonnables
- L'information et la consultation du public (par analogie à la consultation des autorités environnementales)

4.1 Phase de vérification préliminaire et application du principe de précaution

La Cour européenne de justice a rendu des arrêts de principe pour sanctionner des pratiques de transposition obérant la mise en œuvre effective des directives, particulièrement pour la bonne application de la phase de vérification préliminaire (« screening ». Elle a également eu l'opportunité de statuer à plusieurs reprises sur la marge d'appréciation des États membres quant au déclenchement d'une évaluation environnementale.

Censure du caractère lacunaire d'une transposition, de pratiques unilatérales d'exemption ou encore d'insuffisance du statut des normes juridiques internes.

Censure des transpositions lacunaires dans les ordres juridiques internes.

La Cour de justice européenne statue de manière constante sur le caractère lacunaire d'une législation. Dans l'arrêt C66/06 du 20/11/08, Commission contre Irlande (non encore publié au recueil), récemment rendu, sur la mise en œuvre de la directive de 1985/337. La Cour reproche à l'Irlande de ne pas prévoir pour certaines catégories de projets relevant de l'annexe 2 de la directive 85/337 (technique du cas par cas), de mesures efficaces pour atteindre les objectifs énoncés aux articles 2§1 et §4 du même texte.

La Cour de justice européenne estime que la législation irlandaise transposant la directive 1985/337 est lacunaire car elle ne prévoit pas de mesures efficaces pour en atteindre les résultats, s'agissant de projets de fermes piscicoles en élevage intensif. En l'espèce, elle conteste la législation irlandaise qui confère au ministre un pouvoir d'appréciation

discrétionnaire, puisqu'il est le seul habilité à décider que le projet (de ferme piscicole) est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Censure des règles nationales (unilatérales) d'exemption

La Cour a condamné la France par un arrêt C256/98A du 6 avril 2000 Commission/France (Rec.2000, PI-2487), interprétant l'article 6 de la directive Habitats.

Par une procédure en manquement, la Commission entendait faire constater que la France n'avait pas correctement transposé en droit français l'article 6 de la directive Habitats relatif aux plans de gestion appropriés, lequel prévoit notamment la mise en œuvre d'un cadre juridique pour l'établissement de mesures de conservation à la date limite de transposition. La Cour de justice européenne censure une règle qui fait échapper de manière générale à cette obligation.

Censure d'une transposition d'une directive par de simples pratiques administratives

Arrêt C508/04 du 10 mai 2007 Commission/Autriche (Rec.P.I-3787)

Sur recours de la Commission européenne contre l'Autriche pour mauvaise transposition de la directive Habitats, la Cour met en particulier l'accent sur l'insuffisance de la norme ou de la pratique nationale d'application. Elle censure particulièrement la transposition des directives par de simples pratiques administratives par nature modifiables au gré de l'administration mais également parce qu'elles échappent à la publicité adéquate.

Censure des pratiques restrictives ou erronées au stade de la vérification préliminaire

Censure de l'interprétation restrictive du champ d'application de la directive 1985/337.

Dans l'arrêt C431/92 du 11 août 1995, (Rec.1995 PI.2189) Commission contre Allemagne, la Cour a précisé l'interprétation qu'elle donne à la notion de projets entrant dans l'annexe I de la directive 1985/337 (en vertu de laquelle une évaluation environnementale doit être obligatoirement réalisée). Il s'agissait d'une centrale thermique d'une puissance calorifique d'au moins 300 MW que les autorités allemandes voulaient exonérer de l'obligation résultant de l'annexe I au motif qu'elle devait entrer dans le champ d'application de l'annexe II (qui régit les cas d'évaluations facultatives) car attenante à une installation existante.

La Cour estime que de tels projets doivent être obligatoirement soumis à une évaluation environnementale indépendamment de la question de savoir s'ils sont réalisés de manière autonome, s'ils sont adjoints à une construction pré existante, ou même s'ils ont avec celle-ci des liens fonctionnels étroits.

L'arrêt Kraajveld a posé la doctrine en la matière grâce aux questions préjudicielles posées par le «Raad van Staat» néerlandais (conseil d'État) à l'occasion d'un recours en annulation introduit par la société Kraajveld à l'encontre de l'approbation d'un plan d'occupation des sols «révision partielle des POS dans le cadre du renforcement de digues ». L'entreprise Kraajveld

contestait cette décision car elle prétendait subir un préjudice du fait que cette révision ne lui permettait plus d'avoir accès aux voies navigables.

Le Raad van Staat relève qu'aucune évaluation des incidences sur l'environnement n'a été effectuée du fait que les dimensions de l'ouvrage en question n'atteignaient pas les seuils fixés par la législation nationale. Il a donc posé la question du champ d'application de la directive 1985/337 et de son annexe II.

La Cour estime que l'annexe II. Point 10 sous e) qui concerne l'évaluation environnementale des travaux de canalisation et régularisation des cours d'eau sur des digues le long des voies navigables doit être interprétée en ce sens qu'elle doit englober également les travaux de retenue des eaux et de prévention des inondations. Par voie de conséquences, elle inclut les travaux sur des digues le long des voies navigables. La Cour estime que dès lors qu'ils peuvent durablement affecter la composition des sols, la faune et la flore ou encore le paysage, ces travaux sont susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement au sens de la directive.

La nature, la dimension et la localisation des projets constituent des critères non exclusifs les uns des autres

La Cour sanctionne systématiquement les pratiques des États membres visant à ne tenir compte que de manière partielle des critères permettant « d'approcher » le concept d'incidences notables : nature, dimension et localisation d'un projet.

Dans l'arrêt du C/66/06 du 20/11/2008 (voir supra), la Cour interprète l'article 4.2 de la directive 1985/337 selon lequel l'État membre décide - sur la base d'un examen au cas par cas - soit sur la base des seuils ou de critères, si un projet doit être soumis à une incidence sur l'environnement. L'État membre – comme pour la directive 2001/42 – peut décider d'appliquer ces deux procédures.

La jurisprudence de la Cour est constante sur ce sujet. Si un État membre décide de recourir à la fixation de seuils ou de critères, sa marge d'appréciation trouve ses limites dans l'obligation énoncée à l'article 2 §1 de la directive 85/337, de soumettre, avant l'octroi d'une autorisation, à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir une incidence notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation.

Elle confirme en tous points la jurisprudence Kraajveld . (voir également infra, Abraham e-a C/2/07).

Censure de la pratique visant à détourner la faculté donnée aux États membres de choisir des techniques de transposition (cas par cas ou détermination des projets)

La faculté laissée à l'État membre pour choisir la méthode de la liste ou du cas par cas ou de la détermination des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ne doit pas conduire à exclure arbitrairement des projets sous prétexte que la méthode choisie les exclut a priori, notamment par la fixation de seuils.

Affaire Commission/Italie

La Cour en précisant son interprétation renvoie une fois de plus aux «fondamentaux»: atteindre les objectifs d'une directive (voir supra). Le fait que l'État membre dispose d'une marge d'appréciation ne suffit pas à lui seul pour exclure un projet déterminé de la procédure d'évaluation au sens de la directive. Par conséquent, quelle que soit la méthode retenue par un État membre pour déterminer si un projet spécifique nécessite ou non une évaluation, à savoir la désignation d'un projet spécifique par la voie législative ou à la suite d'un examen individuel du projet, cette méthode ne doit pas porter atteinte à l'objectif de la directive, qui vise à ne soustraire à l'évaluation aucun projet susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement (Voir également arrêt C133/94 du 2 mai 1996 Commission/Belgique; arrêt C121/03 du 8 septembre 2005 Commission/Espagne)

Censure de la pratique du «fractionnement » et rappel du critère de l'effet cumulatif d'un projet

Arrêt Commission/Irlande C392/96 du 21 septembre 1999 (Rec.1999.PI-5901) traite des notions « de nature, de dimension et de localisation des projets » et précise également sa position au regard des pratiques de «fractionnement».

La Commission européenne a introduit un recours pour manquement contre l'Irlande pour mauvaise transposition de l'article 4 §2 de la directive 1985/337 (technique du cas par cas incombant à l'État membre qui lui laisse le soin de déterminer s'il est nécessaire d'entreprendre une évaluation environnementale). Elle reproche à l'Irlande d'avoir fixé des seuils absolus pour les classes de projets fixés à l'annexe II, point 1 sous b (il s'agit de l'affectation des terres incultes ou d'étendue semi-naturelles à l'exploitation agricole intensive). Elle estime que le caractère absolu des seuils ne permet pas de garantir que tout projet susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement soit soumis à une étude d'impact puisqu'il suffirait qu'il n'atteigne pas le seuil pour ne pas être soumis à une étude d'incidences, quelles que soient les autres caractéristiques de ces projets.

Censure du présupposé de l'incidence notable certaine «automatique » en cas de réalisation d'un projet dans un espace protégé

La Cour de justice européenne dans l'affaire C117/02 Commission contre Portugal du 29/04/04 (Rec 2004 PI-05517) a débouté la Commission qui avait formé un recours contre une autorisation de la République portugaise pour un projet de complexe touristique. Ce projet comprenait des ensembles résidentiels, des hôtels et des terrains de golfe dans le parc naturel de Sintra Cascais où se trouve la zone de Ponta de Abano. Il n'avait été précédé d'aucune évaluation des incidences sur l'environnement.

La Cour reproche à la Commission de ne pas avoir apporté d'éléments tangibles pour fonder son recours et d'étayer son argumentation sur un préjugé. Elle conclut qu'il n'est en effet pas suffisant d'arguer qu'un projet, parce qu'il est réalisé dans l'enceinte d'un parc naturel, aura des incidences notables sur l'environnement.

Appréciation de l'opportunité du déclenchement de l'évaluation

Quand déclenche-t-on le processus d'évaluation? Déclenchement automatique ou appréciation préalable du caractère (suffisamment) vraisemblable du risque?

Dans l'Arrêt C127/02 du 7 septembre 2004 *Waddenvereniging et Vogelbescherming vereniging* (Rec 2004 P.I-7405), la Cour de justice européenne avait à se prononcer sur plusieurs questions préjudicielles posées par le Raad der Staat (Conseil d'État néerlandais). L'une d'entre elles concernait l'interprétation de l'article 6.3 de la directive Habitats (évaluation d'effets notables sur l'environnement). Le litige, en l'espèce, portait sur l'octroi de licence pour pêcher mécaniquement la coque dans la mer des Wadden aux Pays-Bas qui est une zone de protection des oiseaux sauvages.

La Cour de justice européenne fonde sa décision sur le principe de précaution. La directive Habitats subordonne l'exigence d'une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet à la condition qu'il y ait une probabilité ou un risque que ce dernier affecte le site concerné de manière significative. Elle rappelle que la directive Habitats doit être interprétée à la lumière du principe de précaution, qui est l'un des fondements de la politique de protection de niveau élevé poursuivie par la Communauté. Elle précise, qu'en l'espèce, le risque ne peut être exclu – et sur la base d'éléments objectifs – que ce projet affecte le site de manière significative. La Cour établit un parallélisme avec la directive 1985/337, s'agissant de son article 2§1 dont le libellé prévoit que les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, « ...avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement... soient soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences... ». La Cour a considéré que sont tels des projets qui risquent d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

4.2 Contenu de l'évaluation environnementale

Comment apprécier l'intervention de l'autorité environnementale du CGEDD à la lumière de la jurisprudence existante dans la phase d'élaboration du rapport environnemental qui incombe au pétitionnaire ou à l'auteur du plan ou d'un programme? Les arrêts étudiés donnent des éléments de réponse sur la période d'intervention souhaitée mais également sur les éléments que doit contenir le rapport environnemental.

Cette analyse montre que l'élaboration du rapport environnemental et en amont la minutie avec laquelle les termes de référence du cadrage préalable (« scoping ») sont préparés doivent permettre d'intégrer les enjeux principaux dans l'évaluation. Il convient, en effet, d'éviter de compromettre la validité de l'évaluation environnementale au regard des pré-requis de la Cour européenne de justice.

Période de déclenchement de l'évaluation et recherche des effets cumulatifs et de l'interaction des projets entre eux

Autorisation s'insérant dans une procédure à plusieurs étapes, précocité de l'évaluation

Arrêt C-201/02 du 7 janvier 2004, *Wells* (Rec pI 723). Il s'agit, en l'espèce, de la reprise d'exploitation minières et d'opérations d'extraction de minéraux au Royaume-Uni.

La Cour précise ce que devrait être le « phasage » de l'évaluation d'un projet comportant plusieurs étapes (qui peut être utile pour l'autorité environnementale relevant du CGEDD, s'agissant d'évaluation de plans et programmes conduisant à la mise en œuvre de projet).

Lors d'une procédure d'autorisation en plusieurs étapes, cette évaluation doit, en principe, être effectuée aussitôt qu'il est possible d'identifier et d'évaluer tous les effets que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement.

Arrêt C 215/06 du 3 juillet 2008, Commission/Irlande (non encore publié au recueil)

La Commission a engagé un recours contre l'Irlande supposée avoir accepté une régularisation pour un projet réalisé au fondement de règles nationales faisant échapper le maître d'ouvrage à l'obligation d'évaluation environnementale. Il s'agissait d'une autorisation pour la réalisation des parcs éoliens et de travaux associés à Derrybrien dans le Comté de Galway sans évaluation environnementale préalable.

Cet arrêt est intéressant, il rappelle l'opportunité de régulariser un acte illégal au regard du droit communautaire par l'État membre. Il censure également les pratiques du fait accompli et du détournement – par des règles nationales – de l'objectif de la directive 1985/337. La Cour fonde l'une de ses conclusions sur un considérant de la directive (le premier) pour rappeler que l'autorité compétente doit tenir compte précocement des incidences sur l'environnement de tout processus de planification et de décision.

Elle estime que selon le premier considérant de la directive 1985/337, il est nécessaire que, dans le processus de décision, l'autorité compétente tienne compte le plus tôt possible des incidences sur l'environnement de tous les processus techniques de planification et de décision. L'objectif est de prévenir l'apparition de pollutions ou de nuisances plutôt que d'en combattre ultérieurement les effets.

Cela donne une idée, semble-t-il, de la façon dont la Cour appréciera la période d'évaluation des incidences dans le cadre de la directive 2001/42 et qui intéresse autant la phase de vérification préliminaire que la phase d'élaboration du rapport environnemental et de son cadrage préalable.

Autorisation s'insérant dans une procédure à plusieurs étapes, évaluation nécessaire des effets cumulatifs

Arrêt C2/07 du 28 février 2008, Paul Abraham/Région wallonne (Rec 2008 pI-1197)

Les riverains de l'aéroport de Liège-Bierset avaient engagé un recours du fait des fortes nuisances sonores occasionnées par le trafic de fret aérien rendu possible 24 H sur 24 et 7 jours sur 7 par les travaux de réaménagement de cet aéroport par voie conventionnelle entre l'aéroport et les prestataires, maîtres d'œuvre des travaux. La Cour s'est prononcée sur la question de savoir si des modifications apportées à la structure d'un aéroport exigeaient une évaluation des incidences sur l'environnement et s'il fallait prendre en considération une augmentation recherchée du trafic aérien. La plainte des requérants portait en effet sur les nuisances sonores et leurs conséquences sur la santé et le sommeil.

La Cour dénie le statut de projet à une simple convention, elle censure également le fractionnement des projets. Elle a étudié si l'autorisation s'insérait dans une procédure en

plusieurs étapes comportant une décision principale et des décisions d'exécution. Elle estime ainsi que l'objectif d'une réglementation ne peut être détourné par un fractionnement des projets. De surcroît, elle rappelle que ne pas prendre en considération leurs effets cumulatifs ne doit pas conduire à les soustraire dans leur totalité de l'obligation d'évaluation alors que pris ensemble, ils peuvent avoir des incidences notables sur l'environnement.

Prise en compte de l'impact de l'interaction des projets entre eux.

Arrêt C 332/04 du 16 mars 2006 Commission/Espagne (Rec2006, PI.40)

L'Espagne avait omis de soumettre un projet de construction d'un centre de loisirs à Paterna (province de Valence) à une procédure d'évaluation. La Cour censure les carences de la législation espagnole. Elle en fait une analyse critique et relève une carence grave. L'article 2, paragraphe 1, du décret royal législatif 1302/1986 modifié ne mentionne pas l'interaction entre les facteurs énumérés aux premier à troisième tirets de l'article 3 de la directive 1985/337 modifiée.

Elle rappelle que la directive 1985/337 se réfère au contenu de l'évaluation des incidences sur l'environnement, qui comprend une description des effets directs et indirects d'un projet sur des facteurs énumérés aux trois premiers tirets de cet article et l'interaction entre eux qui incombe « à l'autorité environnementale ». D'autre part, elle critique l'article 7 du décret royal 1131/1988 qui établit la liste des documents que doit inclure l'étude des incidences sur l'environnement, confiée au maître d'ouvrage, parmi lesquels figure un inventaire environnemental. Elle estime que l'inventaire environnemental a pour objet de décrire l'état du site sur lequel le projet doit être construit ainsi que ses caractéristiques environnementales, y compris les principales interactions écologiques. Cet inventaire n'évalue pas pour autant les incidences du projet sur les différents facteurs environnementaux expressément cités à l'article 3 de la directive 1985/337 modifiée et l'interaction entre eux. Elle conclut que les dispositions de droit national invoquées par le gouvernement espagnol ne garantissent pas que l'autorité administrative compétente procède à l'évaluation des incidences d'un projet qui tienne compte de l'interaction entre les facteurs environnementaux énumérés à l'article 3 de la directive 85/337 modifiée.

Éléments de jurisprudence sur le contenu du rapport environnemental

L'encadrement du pouvoir d'appréciation de l'État membre

Dans l'affaire C66/06 du 20/11/08 précitée (Commission contre Irlande), La Cour précise que pour la fixation des seuils et critères, les États membres ont l'obligation de tenir compte de l'annexe III de la directive 1985/337. Cette annexe (comme l'annexe I de la directive 2001/42) précise les informations que le maître d'ouvrage doit fournir. La Cour confirme que parmi ces critères l'annexe distingue d'une part les caractéristiques des projets, qui doivent être considérés notamment par rapport à leur dimension, au cumul avec d'autres projets, à l'utilisation des ressources naturelles, à la production de déchets, à la pollution et aux nuisances ainsi qu'aux risques d'accidents, d'autre part la localisation des projets...

Cet arrêt fixe les bornes du pouvoir d'appréciation de l'État membre tant dans la phase préliminaire (cf. supra) que dans la phase d'élaboration du rapport environnemental visant à

apporter une information complète sur le projet et sur son impact éventuel sur l'environnement.

Il confirme également la valeur juridique des annexes de la directive

Concept d'évaluation appropriée

Arrêt 127.02 Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging
(voir supra)

Cet arrêt de principe est significatif du raisonnement de la Cour de justice européenne, en l'espèce pour approcher au mieux ce que doit recouvrir le rapport environnemental et la période la plus propice à son élaboration. Il rappelle que l'autorité compétente peut aller jusqu'au refus d'autorisation en se basant sur le principe de précaution.

Elle confirme qu'une évaluation appropriée des incidences sur le site concerné par le plan ou par le projet doit en précéder l'approbation et tenir compte des effets cumulatifs qui découlent de la combinaison de ce plan avec d'autres plans ou projets eu égard aux objectifs de conservation du site concerné. Une telle évaluation implique donc que doivent être identifiés, compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière, tous les aspects du plan ou du projet pouvant par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres affecter lesdits objectifs.

Arrêt C304/05 Commission contre République italienne du 20 septembre 2007 (Rec.2007 p.I-7109)

La Cour de justice européenne confirme nettement cette position dans l'arrêt Commission contre Italie. La Commission reprochait à ce pays d'avoir permis la réalisation d'un projet d'extension et d'aménagement d'une zone de ski et à la réalisation des infrastructures annexes en vue des championnats du monde de ski alpin (en 2005) dans un parc national et une zone de protection spéciale (directive Oiseaux).

Ce parc national avait effet autorisé la modification de deux pistes de ski ainsi que l'édification des infrastructures connexes (avec création d'un corridor de 50 m de large et 500 m de long et l'abattage de 2500 arbres...).

La Cour a censuré la République italienne en précisant de la même façon que pour l'affaire précédente que l'Italie n'avait pas réalisé «une évaluation appropriée ...». En l'occurrence, elle estime qu'une étude sur les évaluations environnementales qui souligne elle-même le caractère sommaire et ponctuel de l'examen des répercussions environnementales des travaux concernés et relève un nombre considérable d'éléments qui n'ont pas été pris en compte... n'est pas une évaluation appropriée.

Elle confirme également le caractère itératif inhérent au processus d'évaluation qui doit être conçu comme une occasion d'introduire d'autres propositions d'amélioration du bilan environnemental des opérations envisagées en relevant l'importance d'évaluations à réaliser progressivement, notamment sur la base des connaissances et des précisions susceptibles d'apparaître au cours du processus de réalisation du projet.

Elle conclut enfin sur les défauts inhérents à l'évaluation réalisée par les autorités italiennes caractérisée par des lacunes et par l'absence de constatations et de conclusions complètes, précises et définitives, de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable quant aux effets des travaux qui étaient envisagés sur la zone de protection spéciale concernée.

Évaluation appropriée à l'aune des objectifs de la directive

Arrêt C-441/03 du 14 avril 2005, Commission /Pays-Bas (Rec pI_03043)

Dans la présente procédure en manquement, la Commission reproche aux Pays-Bas de ne pas avoir transposé plusieurs dispositions de la directive 1979/479 (oiseaux) et 1992/43 (Habitats). La Cour rappelle que la directive Habitats ne définit aucune méthode particulière pour la mise en œuvre des incidences. Pour la première fois, elle tente de donner un sens au terme « approprié » : « ... *Il ressort cependant de la majorité des versions linguistiques, tout comme du 10ème considérant que l'évaluation doit être appropriée il nous semble qu'il faut comprendre ce terme comme signifiant adéquat ou utile...*»¹

Ainsi que l'a relevé l'avocat général dans ses conclusions, le processus d'«évaluation appropriée» ne constitue pas un examen de pure forme, mais doit permettre une analyse approfondie qui soit à la hauteur des objectifs de conservation du site en question, tels qu'énoncés à l'article 6, notamment en ce qui concerne la protection des habitats naturels et des espèces prioritaires. L'évaluation a donc pour objet de constater si le plan ou projet est compatible avec les objectifs de conservation du site concerné. Et, à cette fin, il est nécessaire d'identifier compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière tous les aspects du plan ou projet, pouvant par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres plans ou projets, affecter les objectifs de conservation d'une zone... L'arrêt du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, voir supra) est également précis sur cette question. L'évaluation appropriée est celle qui doit porter sur les incidences du plan ou du projet sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce dernier.

4.3 Les solutions de substitution raisonnables

La Cour pose comme principe que les solutions de substitution raisonnables doivent entrer dans un régime dérogatoire, d'interprétation restrictive.

Les solutions de substitution raisonnables ne peuvent être envisagées sans évaluation environnementale préalable.

Ce principe est lié à une interprétation stricte du système dérogatoire du champ d'application des directives par la Cour européenne de justice.

¹ traduction des termes : angemessen en allemand, appropriate en anglais, appropriée en français, adecuado en espagnol, adequada en portugais, opportuna en italien, passend en néerlandais...

L'article 6, paragraphe 4, de la directive 1992/43 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (directive « Habitats »), prévoit que dans l'hypothèse où, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation effectuée conformément à l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de cette directive, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur (y compris de nature sociale ou économique) et lorsqu'il n'existe pas de solutions alternatives, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 soit protégée. Cette disposition dérogatoire au critère d'autorisation fait l'objet d'une interprétation stricte ..

La Cour applique de manière constante deux éléments d'appréciation. Le premier a trait à la chronologie du processus de recherche de solutions alternatives qui ne peut s'envisager avant que l'évaluation environnementale n'ait été réalisée ; le second à l'analyse avantages/inconvénients entre les raisons impératives majeures de réaliser le projet et les atteintes au site. Ce dernier élément de connaissance étant nécessaire pour envisager également des mesures compensatoires.

Elle rappelle que l'examen d'éventuelles raisons impératives d'intérêt public majeur et celui de l'existence d'alternatives moins préjudiciables requièrent en effet une mise en balance par rapport aux atteintes portées au site par le plan ou projet considéré. En outre, les atteintes au dit site doivent être identifiées avec précision afin de déterminer la nature d'éventuelles mesures compensatoires.

L'évaluation est donc nécessaire préalablement pour envisager les mesures alternatives et de compensation qui prendront, sans nul doute, un essor particulier en droit communautaire et national de l'environnement.

Arrêt C239/04 du 26 octobre 2006 Commission contre République portugaise (Rec.2006,PI-10183).

Les autorités portugaises avaient mis à exécution un projet de construction d'autoroute reliant la ville de Lisbonne à la région de l'Algarve, dont le tracé traverse la zone de protection spéciale de Castro Verde.

Le Secrétariat d'État à l'environnement avait autorisé le projet après avoir approuvé l'étude d'impact sur l'environnement. La Commission soutient au contraire que l'étude d'impact sur l'environnement démontre clairement que le tracé choisi par les autorités portugaises avait un impact «très significatif» sur 17 espèces d'oiseaux sauvages visés à l'annexe 1 de la directive Oiseaux. Cet arrêt qui traite des contours du concept de solutions alternatives est intéressant en ce qu'il précise deux éléments clé du processus d'évaluation :

- sur la date d'appréciation de l'incidence des effets : «...la circonstance que, après sa réalisation, le projet n'ait pas produit de tels effets est sans incidence sur cette appréciation. En effet, c'est au moment de l'adoption de la décision autorisant la réalisation du projet qu'il ne doit subsister aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'appréciation d'effets préjudiciables pour l'intégrité du site concerné (voir également, Commission contre Autriche : C209/02);
- sur les solutions alternatives : La Cour estime que les autorités portugaises avaient le choix soit de refuser l'autorisation pour la réalisation du dit projet, soit d'autoriser

celle-ci au titre l'article 6§4, de la directive habitats pour autant qu'étaient remplies les conditions prévues à cette disposition.(voir supra). En l'occurrence, la Cour a examiné si le projet de tracé de l'autoroute pouvait être autorisé sur le fondement de l'article 6§4, de la directive habitats et notamment, comme le soulevait la Commission, analysé si les autorités portugaises avaient omis d'étudier certains tracés alternatifs n'ayant pas d'incidences sur la ZPS... ni sur la population de cette zone.

La République portugaise soutenait au contraire que la solution proposée par la Commission ne pouvait être considérée comme une solution alternative au sens de l'article 6,§4 de la directive Habitats. Cette notion ne renvoie pas simplement à une solution de remplacement dont la faisabilité théorique pourrait être défendue, mais implique également la prise en compte des incidences négatives d'une telle solution. Elle affirme que le tracé proposé par la Commission aurait entraîné des dommages sociaux, économiques et environnementaux importants affectant les populations d'autres communes. Elle estime que l'atteinte marginale et accessoire à l'intégrité de la ZPS est d'une importance moindre que celle qui aurait été causée par la mise en œuvre de la solution proposée par la Commission.

La Cour de justice européenne a tranché estimant que l'article 6§4 devait être d'une interprétation stricte, et a débouté le Portugal qui n'a pas démontré, comme l'exige l'article 6§4, l'absence de solutions alternatives. Elle ajoute que les autorités portugaises ont en effet examiné et rejeté plusieurs solutions qui contournaient les localités de ... mais dont les tracés traversaient le côté occidental de la ZPS... En revanche, le Portugal n'a pas démontré que ses autorités avaient examiné des solutions situées à l'extérieur de cette ZPS...

La Cour conclut au manquement par la République portugaise des obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6§4.

Dans l'arrêt C10/96 du 12 décembre 1996, ligue royale belge pour la protection des oiseaux et société d'études ornithologiques AVES/Région wallonne (Rec 1996 pI_ 06775), la Cour s'est penché sur les limites des solutions alternatives. Il s'agissait de statuer sur l'interprétation de l'article 9 de la directive 79/409 concernant les oiseaux sauvages en vertu duquel un État membre est autorisé à capturer des espèces protégées dans la nature afin de prévenir dans les élevages d'oiseaux à des fins « récréationnelles » les inconvénients de la consanguinité.

Elle a recours au principe de proportionnalité en estimant que ces pratiques sont autorisées à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, étant entendu que le nombre de spécimens pouvant être capturés doit être fixé à hauteur de ce qui s'avère objectivement nécessaire pour remédier à ces inconvénients.

4.4 Information et consultation du public

Comme les autorités environnementales, le public doit être consulté, traduction de la convention d'Aarhus d'où ont résulté les directives communautaires 2003/4 et 2003/35.

La directive 2003/4 du 28 janvier 2003 concerne l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Le droit à l'information – conféré à quiconque, même à une personne ne disposant d'aucun intérêt particulier, s'inscrit dans un contexte plus large de la publication des documents administratifs, tel qu'il existe en France depuis 1978 (loi 78-753 du 17 juillet

relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques).

La directive 2003/35 du 26 mai 2003 prévoit la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, modifiant la directive 85/337. Elle impacte également la directive 2001/42 relative à l'évaluation environnementale des plans et programmes.

Il est intéressant de voir comment la Cour de justice européenne statue sur les manquements à ce principe général du droit.

Nécessité de mettre en œuvre le principe général du droit à l'information intégré dans les directives communautaires

Arrêt C287/98 du 19 septembre 2000 État du Grand duché du Luxembourg/Linster (Rec.2000 p.I-6917)

Le Luxembourg a introduit devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, une demande d'expropriation de terrains, à l'encontre des époux Linster, propriétaires de ces terrains en vue de la construction de la liaison autoroutière avec la Sarre. Une série de questions préjudicielles a été posée par ce tribunal à la Cour de justice européenne qui a été amenée à se prononcer (au-delà de manquement de l'État du Luxembourg concernant en l'espèce la carence d'études d'impact) sur le droit à l'information du public.

La Cour a répondu que lorsqu'une juridiction nationale est appelée à vérifier la légalité d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique (dans le cadre de la réalisation d'une autoroute) de biens immobiliers appartenant à un particulier, elle peut contrôler si le législateur national est resté dans les limites de la marge d'appréciation. Elle censure le Luxembourg parce que l'évaluation préalable des incidences du projet sur l'environnement n'avait pas été effectuée et que les informations recueillies aux termes de l'article 5 n'avaient pas été mises à la disposition du public. Le public concerné n'avait pas eu la possibilité d'exprimer son avis avant que le projet ne soit entamé.

Déjà, avant même l'entrée en vigueur de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement, entrée en vigueur le 30 octobre 2001 et la directive communautaire 2003/4 du 28 janvier 2003, le juge communautaire fait une application extrêmement nette de ces principes.

Les modalités d'application du principe d'information du public laissées à l'appréciation de l'État membre, à condition de ne pas obérer son efficacité

Arrêt C216/05 du 9 novembre 2006 Commission/Irlande (Rec.2006, pI-10787):

La Commission a introduit un recours contre l'Irlande suite à deux plaintes qui lui ont été adressées en 2000 concernant les dispositions législatives irlandaises en matière d'aménagement du territoire alors à l'état de projets. La requête de la Commission visait

particulièrement le projet relatif au paiement d'une redevance comme condition préalable à la prise en considération de l'avis émis par des personnes issues du public dans le cadre de procédures d'autorisations.

Elle demande à la Cour de constater que, en subordonnant la participation pleine et effective du public à certaines évaluations des incidences sur l'environnement au paiement préalable de redevances, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6 et 8 de la directive 1985/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

La Cour se fonde sur le sixième considérant de cette directive qui énonce que l'évaluation préalable des incidences sur l'environnement de certains projets s'effectue sur la base de l'information appropriée fournie par le maître d'ouvrage et éventuellement complétée par les autorités et par le public susceptibles d'être concernés par le projet.

Elle rappelle également qu'aux termes de l'article 6, paragraphe 2, de ladite directive, l'un des objectifs de celle-ci est de permettre au public concerné d'exprimer son avis dans le cadre des procédures d'autorisation des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Cette disposition permet la participation du public concerné par le projet à certaines conditions, les modalités d'application leur incombant, notamment les critères de choix du public concerné et le mode opératoire de cette consultation. Et, la Cour fait une référence expresse à la directive 2003/4 qui a intégré les dispositions de la convention d'Aarhus. Mais la Cour ajoute que si le montant de la redevance ne devait pas être prohibitif, il ne fallait pas rejeter un système somme toute raisonnable et déboute la Commission (il s'agissait de redevances de 20 euros dans le cadre des procédures locales et de 45 euros au niveau de la commission de recours).

L'information et la consultation du public reconnues comme indispensable pour le droit à agir des requérants

Arrêt C.32/05 du 30 novembre 2006, Commission/Luxembourg (Rec.2006,pI-11323)

A l'occasion d'un recours introduit par la Commission contre le Luxembourg pour non transposition par ce pays de la directive cadre sur l'eau (2000/60), la Cour de justice confirme une jurisprudence constante.

La Commission soutient en effet que l'obligation d'organiser des procédures d'information et de consultation du public destinées à encourager la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique énoncée à l'article 14 de la directive 2000/60 ne se retrouve pas dans la loi nationale luxembourgeoise.

La Cour sanctionne le Luxembourg estimant que la situation juridique découlant des principes contenus dans les directives soit suffisamment précise et claire et que les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, de s'en prévaloir devant les juridictions nationales.

5 Relations entre les directives 1985/337 et 2001/42 ainsi qu'avec les directives qui imposent des dispositifs d'évaluation intégrée y compris les projets co financés par la Communauté européenne.

Comment l'Autorité environnementale du CGEDD devra-telle envisager la cohérence entre les directives 1985/337 et 2001/42 d'une part et d'autre part leurs relations avec des directives sectorielles qui imposent des obligations d'évaluation dans leur champ?

Cette question est importante dans la phase de vérification préliminaire. Elle soulève également la nécessité d'une mutualisation et de cohérence des évaluations dans la phase d'élaboration du rapport environnemental et qui devrait faire l'objet d'un questionnement systématique dans le cadrage préalable.

Relation entre la directive 1985/337 et la directive 2001/42

S'agissant de la relation entre la directive 1985/337 et 2001/42, leur application n'est pas exclusive l'une de l'autre. L'Etat membre doit définir ce qu'est un projet et ce qu'est un plan ou programme.

Dans l'arrêt Kraajveld (voir supra C72/95), la Cour de justice européenne a indiqué que le champ d'application et l'objectif de la directive 1985/337 étaient étendus. Par ailleurs, la directive 2001/42 stipule «qu'une évaluation environnementale effectuée au titre de la présente directive est sans préjudice des exigences de la directive 1985/337, ni d'aucune autre disposition législative communautaire...».

Il faut entendre par cette disposition que les autres dispositions législatives communautaires relatives à l'évaluation environnementale s'appliqueront cumulativement avec la directive 2001/42. C'est le cas notamment de la directive 1985/337.

Le projet de schéma national d'infrastructure de transport est sans aucun doute en théorie un plan ou programme tel que défini dans la directive 2001/42 car répondant aux critères de cette même directive (élaboré et/ou adopté par une autorité au niveau national, régional ou local en vue de leur adoption par le parlement... susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement... et défini le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets entrant dans le champ d'application de la directive 1985/337...).

Si ce schéma, à titre d'exemple, présente un cadre général d'action et une série de projets individualisés, il n'est pas exclu qu'il faille évaluer le schéma au titre de la directive 2001/42 et les projets au titre de la directive 1985/337. Il faut alors se référer aux critères de déclenchement de la directive 2001/42 et particulièrement celui selon le fait «qu'un plan ou programme définit le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes de la directive 1985/337 pourra être autorité à l'avenir». C'est justement le cas des plans ou programmes relatifs aux transports.

Il faudrait alors appliquer le principe du cumul. Il sera d'ailleurs plus aisé pour l'Autorité environnementale CGEDD d'évaluer les projets concrets plutôt qu'un schéma dont les contours seraient encore assez vagues et non spatialisés.

Relations entre la directive 2001/42 et les directives sectorielles : critère « du cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être réalisé »

L'Autorité environnementale devra s'interroger sur les notions « de plans, programmes, schémas... » intégrées dans les directives sectorielles et corrélativement analyser si ces instruments définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets sera réalisée.

Plusieurs directives transposées en droit français imposent l'obligation d'instituer des plans, programmes, schémas... et de procéder à des évaluations environnementales.

La directive cadre sur l'eau 2000/60 introduit un programme de mesures (article 11) et un plan de gestion de district hydrographique, la directive cadre relative aux déchets 1975/442 et d'autres directives connexes (déchets dangereux...) établissent des plans de gestion des déchets (article 6), la directive nitrates exige la mise en œuvre de programmes d'action pour les zones menacées par les nitrates..., la directive-cadre concernant la qualité de l'air 1996/62 prévoit l'élaboration d'un plan permettant d'atteindre la valeur limite, la directive Habitats, nommément désignée dans la directive 2001/42 vise à désigner des zones spéciales de conservation...

Ces programmes de mesures, plan de gestion, programmes d'actions... entrent-ils pour autant dans le champ d'application de la directive 2001/42?

Le critère déterminant sera d'estimer si, de ces différents instruments, résulteront des projets énumérés dans l'annexe I et II de la directive 1985/337. L'on voit alors combien la technique du cas par cas est précieuse pour arriver à déterminer si tel plan ou programme entre dans le champ de la directive 2001/42.

Concernant la cohérence et la mutualisation et pour les obligations issues de la directive 2001/42 et celles des autres dispositions communautaires, les États membres peuvent prévoir des procédures coordonnées. Il est donc possible d'intégrer les exigences de la directive et celles des autres directives. L'une des différences fondamentales est que les directives 2001/42 et 1985/337 prévoient un système de consultation obligatoire, notamment des Autorités environnementales qui n'existe dans les autres directives.

Relations entre les directives 2001/42 et les plans et programmes co-financés au titre des politiques de la Communauté européenne.

La question relève surtout de la phase de vérification préliminaire. La directive 2001/42 n'est pas très précise sur ce point. Elle stipule que les plans et programmes comprennent ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne et si le plan ou programme relève du champ d'application de la directive 2001/42 et notamment de la liste de l'article 3§2.

La directive ajoute dans son article 11§3 que pour les plans et programmes cofinancés par la communauté européenne, l'évaluation environnementale issue la directive 2001/42 est effectuée au titre de la législation communautaire pertinente.

Cela concerne des grands programmes comme les réseaux de transport européen (RTE), les fonds structurels (notamment le fonds européen de développement régional, FEDER) ou les

fonds affectés au développement rural ou la pêche pour la période 2007/2013. Les fonds communautaires sont utilisés en « additionnalité » des fonds nationaux (CPER...) et prennent une part prépondérante pour le financement des projets de développement (transports, énergie, ville, aménagement...). Ce sont les Préfets de région qui sont autorités de gestion des programmes opérationnels FEDER.

Aux termes du Règlement communautaire 1083/2006 qui régit les fonds structurels pour la période 2007/2013, une évaluation ex ante n'est pas exigée pour les cadres stratégiques nationaux de référence (CSNR) demandés à chaque État membre avant l'adoption des programmes opérationnels FEDER ou les programmes de développement rural et du fonds européen de la pêche. Il faut rappeler l'importance de ces programmes d'où résultent de nombreux projets de développement entrant dans le champ d'application de la directive 1985/337. D'où l'importance de se poser la question de savoir si les programmes opérationnels doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale au titre de la directive 2001/42. Les articles 47 et 48 relatifs à l'évaluation du Règlement cadre 1083/2006 précité soulignent respectivement que les évaluations doivent tenir compte « ...de l'objectif de développement durable et des dispositions législatives communautaires pertinentes en matière d'impact environnemental et d'évaluation environnementale stratégique... » et rend obligatoire l'obligation ex ante pour les programmes opérationnels.

Les dispositions de la directive 2001/42 sont plus exigeantes que celles résultant de l'évaluation ex ante des règlements sur les fonds structurels:

- dans la phase de cadrage préalable, par la participation active des autorités environnementales devant être consultées sur l'ampleur et le degré de précision des informations que le rapport environnemental doit contenir.
- dans la recherche de solutions de substitution raisonnables
- dans l'évaluation plus précise des objectifs environnementaux et la façon dont ils ont été pris en compte
- dans la consultation formelle de l'Autorité environnementale et du public
- dans la prise en considération du rapport environnemental et de la consultation des autorités environnementales et du public.

Une évaluation ex ante a déjà été réalisée pour les programmes opérationnels entrés en vigueur en 2007. Il faut s'interroger maintenant à l'avenir sur la mise en œuvre de ces obligations pour leur évaluation intermédiaire ou l'évaluation environnementale des prochains programmes opérationnels.

Il faut tout de même noter que la Commission est très sensible à ce que les évaluations tout au long des programmes soient réalisées. Elle peut être amenée à suspendre le paiement des subventions communautaires si l'évaluation fait défaut. Elle estime que les programmes opérationnels entrent dans le champ de la directive 2001/42.

Peu d'États membres ont appliqué la règle de l'évaluation au titre de la directive 2001/42. L'unité d'évaluation de la direction générale de l'environnement de la Commission européenne que la mission a rencontrée ne semble pas en faire un «point dur».

6 Analyse comparative des pratiques dans les États membres.

Comment, à partir d'un corpus de règles communes émanant du droit dérivé communautaire, les États membres les ont-ils transposées en droit interne? L'analyse comparative n'est pas forcément aisée du fait que les ordres juridiques sont différents. Nous sommes donc amenés à dégager des grandes tendances entre notre pratique et celles d'autres États membres qui ont adopté le même système que le nôtre ou au contraire ceux qui divergent de manière significative.

A cela s'ajoute que les directives instituent un cadre minimal que certains États membres ont dépassé volontairement.

Nous pouvons schématiquement distinguer deux stratégies différentes – dans les États membres - pour la mise en œuvre des directives communautaires 1985/337 modifiée (EIE) et 2001/42 (ESIE).

Certains ont limité la transposition des instruments communautaires en édictant une règle sous forme de liste de secteurs d'activités entrant dans le champ de l'évaluation dans leur législation, dont notre pays fait partie avec l'Allemagne, la Grèce, le Portugal et dans une moindre mesure l'Italie...

L'évaluation environnementale est intimement intégrée dans le dispositif administratif d'autorisation du plan ou du programme.

D'autres États membres ont privilégié – à côté de la liste – une appréciation au cas par cas des projets susceptibles d'être évalués et à la détermination des informations requises par les directives.

Ces deux approches ont entraîné une mise en œuvre différenciée des obligations relatives à la consultation et à l'information (clauses substantielles des directives) même si les États membres conservent toute leur prérogative dans le choix des moyens de cette mise en œuvre... Il s'agit de la Belgique et ses Régions, du Portugal, de l'Espagne, des Pays-Bas, du Royaume Uni...

Ces États ont décidé d'exploiter au maximum les obligations résultant des directives et notamment les informations et avis des autorités environnementales et décident de les intégrer avant de prendre une décision.

Certains États membres ont même institué à côté des autorités environnementales - un comité ou conseil indépendant de l'État – et qui n'embrassent pas pour autant les prérogatives d'Autorités environnementales – et qui sont chargés de conseiller voire d'apporter une caution de qualité au rapport environnemental – cas du comité belge, de la MER néerlandaise (voir infra).

L'objectif est de donner un aperçu général de quelques pratiques dans certains États membres. Afin de respecter la logique de la partie juridique de ce rapport, la présentation traitera des aspects inhérents à la désignation, aux compétences ou à l'intervention de l'autorité ou des autorités environnementales.

- comment sont-elles désignées et qui sont-elles?
- Comment interviennent-elles dans la phase de vérification préliminaire?

- Comment interviennent-elles dans la phase de cadrage préalable du rapport environnemental?

L'analyse comparative porte sur les pratiques au regard de la mise en œuvre de la directive 2001/42 (documents réalisés à l'occasion de l'évaluation quinquennale fournis par la Commission européenne).

L'analyse par pays figure en annexe IV du rapport.

6.1 La désignation des autorités environnementales dans quelques États membres

Dans le cas le plus général, les États membres ont mis à contribution l'organisation administrative existante aux fins de désignation des autorités compétentes en matière d'environnement. Il n'y a pas eu, comme dans l'exemple français, de création ex nihilo d'un organisme destiné soit à combler des lacunes dans la fourniture d'une expertise technique relative à l'étude d'incidences, soit à répondre à la question de l'indépendance de l'avis dans le cas où le pétitionnaire se trouve juge et partie, à l'exception partielle des Flandres belges.

Lorsque l'État est maître d'ouvrage, l'autorité environnementale à consulter est, de façon peu surprenante, le ministère chargé de l'environnement (Espagne, Danemark) ou l'agence de l'environnement (Suède).

Au **Royaume-Uni**, l'acte de transposition de la directive désigne quatre autorités susceptibles, selon les sujets abordés dans les études d'incidence, de donner des avis sur l'étude stratégique au moment de la vérification préliminaire et du cadrage préalable. Les quatre autorités (en fait trois depuis la fusion de la « Countryside agency » et de « English Nature » en une entité nouvelle: « Natural England ») ont publié en 2004 un document intitulé « SEA Directive: Services and standards you can expect from the consultation bodies » qui s'adresse aux maîtres d'ouvrage et détaille le type d'avis que chacun de ces organismes peut être amené à donner domaine par domaine.

Il est intéressant de souligner qu'au cas où une de ces autorités serait en même temps donneuse d'ordre, elle serait dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions d'autorité environnementale. Ceci a été confirmé par un arrêt rendu par un tribunal statuant sur un cas survenu en Irlande du Nord. L'autorité environnementale était en l'espèce le ministère de l'environnement (department of the environment) qui peut être amené à être également maître d'ouvrage (Planning Service). Certes, dit le tribunal, ce service est séparé de celui qui fait fonction d'autorité compétente en matière d'environnement (Environment Heritage Service), mais la nécessité de consulter une autorité environnementale contribuant à une prise de décision plus transparente et à l'obtention d'une information complète et fiable, requiert non seulement de l'expertise mais aussi de l'indépendance. Le juge conclut que les articles 5.4 et 6.3 de la directive ne sont pas traduits dans les faits lorsque l'autorité environnementale n'est pas extérieure (indépendante) de l'« autorité responsable » (le maître d'ouvrage).

Ce cas n'est pas généralisable à la totalité du Royaume-Uni puisque plusieurs autorités environnementales ont été désignées en Angleterre, Ecosse et Pays de Galles².

Cette affaire est désormais devant la cour d'appel qui a décidé de saisir la Cour de justice européenne. Son arrêt permettra de clarifier les rapports entre « autorités responsables » (les

² Information recueillie fin 2008.

maîtres d'ouvrage) et « autorités environnementales » lorsqu'elles dépendent administrativement du même organisme.

En **Belgique**, chacune des Régions de la Fédération (Flandres, Bruxelles, Wallonie) s'est dotée d'une organisation particulière, le gouvernement fédéral étant responsable de la coordination nationale de la politique de l'environnement décidée au plan international.

En **Flandres**, il existe une « Agence de l'évaluation des impacts environnementaux » (*Dienst Milieueffectrapportage van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie*) située au sein du ministère de l'environnement, de la nature et de l'énergie qui est l'autorité compétente pour les études stratégiques. Pour permettre aux maîtres d'ouvrage de plans et programmes de concevoir leurs études d'incidences et d'en assurer un suivi correct, une cellule d'aide (*ondersteunende MER-cel*) a été créée au ministère sus mentionné. L'agence de l'évaluation travaille indépendamment de la cellule d'aide en produisant les avis sur les études d'incidences. La cellule d'aide intervient sur le scoping (cadre préalable) et s'assure que le pétitionnaire réalise un rapport correspondant à ses recommandations.

La Wallonie s'est organisée différemment: elle s'appuie principalement sur le « Conseil wallon pour l'environnement et le développement durable » (CWEDD) créé en 1985 qui est similaire à notre Conseil économique social et environnemental, ainsi que sur la « Commission régionale d'aménagement du territoire » (CRAT) elle aussi installée en 1985 qui est un organe de conseil sur l'occupation du sol, l'aménagement du territoire, la rénovation urbaine et le développement rural. Enfin dernier organisme susceptible de donner son avis, la « Commission consultative communale d'aménagement du territoire » (CCCAT) émanation du conseil municipal (12 à 28 membres selon la taille de la commune).

Au **niveau fédéral**, c'est un « Comité » composé de 20 membres désignés par plusieurs ministères qui établit la vérification préliminaire et le cadre préalable pour les plans et programmes relevant de ce niveau d'organisation et de décision.

A **Bruxelles région** c'est l'« Institut bruxellois de gestion de l'environnement » (IBGE) et le Conseil environnemental qui établissent le cadre préalable une fois le cahier des charges du rapport soumis par le pétitionnaire.

En **Allemagne**, l'initiateur ou l'auteur du plan ou programme sujet à une évaluation environnementale reste responsable durant toutes les phases de préparation de son plan ou programme et notamment l'élaboration du rapport environnemental. La consultation des autorités compétentes en matière d'environnement dans chaque Land s'effectue par le pétitionnaire qui peut faire appel à un expert extérieur pour préparer le rapport.

Enfin, aux **Pays-Bas**³ il existe selon les dispositions législatives une grande diversité d'autorités compétentes en matière d'environnement: municipalités, inspectorats, le Service national de l'archéologie, du paysage et du patrimoine bâti (RACM) dont l'intervention varie suivant le type et le champ du plan-programme.

S'ajoute à ce dispositif l'avis de la MER (Commissie for de milieueffectrapportage - Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale)⁴ qui s'intègre obligatoirement à l'étude stratégique uniquement dans les cas où le plan-programme affecte une zone protégée telle que définie par le « réseau national écologique » ou lorsque une évaluation est requise pour un plan par la « loi de la gestion de la nature » pour les sites Natura 2000.

Cette Commission a le statut d'une fondation privée et bénéficie de subventions importantes des ministères (6,5 millions d'€ en 2007). Elle est composée d'une soixantaine d'experts dans les différents domaines de l'environnement, nommés pour cinq ans; le président, plusieurs

³ Voir aussi l'intervention plus détaillée de la commission au §VI.2.4

⁴ En anglais NCEA, Netherlands Commission for Environmental Assessment

vice-présidents et d'autres membres sont mis à disposition par le VROM (ministère de la construction, de l'aménagement du territoire et de l'environnement) et le ministère de l'agriculture et de la protection de la nature.

La loi sur la protection de l'environnement du 1^{er} mai 2004 définit ses compétences et la façon dont elle intervient, de façon obligatoire, dans le processus de l'évaluation environnementale. Son action ne se limite pas à ce cœur d'activités puisqu'elle a été amenée à développer une activité de conseil tant au niveau national qu'à l'international et ce depuis 1993 en vertu d'un accord passé avec le ministère des Affaires étrangères pour une durée de cinq ans (celui en cours s'achèvera en 2011). Cette activité de conseil au plan international mobilise environ le tiers de son effectif.

En résumé, la MER est chargée de donner un avis aux ministres (VROM et Agriculture et protection de la nature) dans le cadre des procédures prévues pour examiner les cas de dispense d'étude d'impact (vérification préliminaire) et de donner un avis à l'autorité compétente sur le cadrage préalable de l'étude d'impact et sur l'étude d'impact.

Lorsqu'elle est saisie, la MER s'organise en commission particulière, présidée par son président ou un des vice-présidents; elle peut s'adjoindre des experts extérieurs. Le président informe l'autorité compétente et le pétitionnaire de la composition de la commission particulière. Celle-ci établit un avis à la majorité de ses membres, mais ceux qui ont défendu une position différente peuvent demander qu'elle soit mentionnée dans l'avis; ils peuvent aussi faire ajouter un memorandum séparé dans le quel ils exposent leur point de vue. Les avis de la MER ont été suivis en 2005 par le Conseil d'État néerlandais qui a rejeté le projet de développement du port de Rotterdam (Maasvlakte II) dont l'extension des activités portuaires et industrielles devait toucher une surface supplémentaire de 20%.

La MER est obligatoirement consultée sur toutes les études d'impact de projets, ainsi que sur les plans et programmes, lorsqu'une zone protégée est susceptible d'être affectée. Il donne également son avis sur les termes de référence des études. Au-delà des cas de saisines obligatoires, elle peut être consultée par les ministres et les autorités provinciales et locales.

La Commission MER fait rapport chaque année de ses activités aux ministres. En 2007 elle aura conduit pour le compte du gouvernement central (20% environ des cas) et des autorités provinciales ou locales:

- 3 avis de « screening » sur des projets
- 129 avis sur les termes de référence d'études d'impacts de projets et 20 pour des plans ou programmes
- 87 avis sur des études d'impacts de projets, 11 avis pour des plans ou programmes, 24 pour une combinaison des 2.

Cependant, la Commission d'évaluation peut également être sollicitée sur une base volontaire par le pétitionnaire.

En résumé, dans la majorité des situations nationales, les autorités compétentes en matière d'environnement appelées à intervenir dans le processus d'étude stratégique préexistaient à

l'adoption de la directive. La plupart des pays ont désigné des organismes qui donnent leur avis à la fois en amont sur le cadrage préalable du rapport et en aval sur la qualité du rapport environnemental du point de vue des annexes des directives. La question relative à la vérification préliminaire (screening) est interprétée de façon différente selon que la législation prévoit des listes fermées de projets, plans et programmes ou que leur examen se fait au cas par cas avec des seuils techniques et/ou financiers.

6.2 L'intervention des autorités environnementales s'effectue selon des phases distinctes mais s'inscrivent dans un processus continu qui comprend plusieurs étapes

Les deux directives européennes sur l'évaluation des incidences environnementales prévoient les phases suivantes qui correspondent au processus général « d'évaluation environnementale » :

- la détermination par les autorités des Etats membres des projets, plans et programmes qui requièrent ou non une étude d'impact environnementale avant la décision d'autorisation (screening ou vérification préliminaire)
- le recueil d'éléments de contexte (autres plans et programmes concernés, objectifs de protection de l'environnement), la collecte d'informations sur l'état de l'environnement, l'identification des enjeux environnementaux liés au plan ou au programme, la définition d'objectifs de performance environnementale. Cette étape correspond au « scoping » (ou cadrage préalable), c'est à dire à l'établissement des « termes de référence » de l'évaluation environnementale
- la préparation d'un rapport sur les impacts environnementaux de la mise en œuvre du projet de Plan ou de Programme,
- la mise en place d'une consultation sur le projet et de son rapport environnemental,
- la prise en compte du rapport environnemental et des résultats de la consultation dans le processus de décision,
- la fourniture de l'information relative à l'adoption du Plan ou de Programme montrant la façon dont les résultats de l'EIS ont été pris en compte.

Il est essentiel de souligner cette dimension de processus, avec le formalisme qui l'accompagne, ce qui n'était pas le cas pour l'étude d'impact d'un projet. Dans l'exemple (annexe VI) de l'élaboration du plan stratégique d'infrastructures d'Ecosse, cela se traduit par la mise en place d'un « groupe évaluation environnementale stratégique » distinct, en dialogue permanent avec l'équipe-projet du maître d'ouvrage, le ministère des transports. Les autorités environnementales interviennent, pour leur part, aux moments-clés du processus, en l'occurrence pour donner un avis sur le cadrage préalable de l'évaluation, puis sur le projet accompagné de son rapport environnemental et sont, à la fin, destinataires de la décision.

Les Pays-Bas insistent beaucoup, pour leur part, sur le caractère participatif du processus.

La consultation ou l'information des **autorités compétentes en matière d'environnement** est requise aux quatre étapes suivantes :

- Le « screening » ou « vérification préliminaire » pour déterminer si une étude d'impact est nécessaire (article 3(6) de 2001/42 et articles 2 et 4 de 85/337)

- Le « scoping » ou « cadrage préalable » pour convenir des enjeux et des informations que l'EIS devra contenir (article 5(4) de 2001/42 et articles 4 et 5 de 85/337))
- La consultation sur le projet de Plan et le rapport environnemental (article 6(2) de 2001/42 et articles 5 et 6 de 85/337)
- L'information sur l'adoption du Plan, de la consultation et du monitoring (article 9(1) de 2001/42)

Au delà des consultations obligatoires, certaines autorités environnementales – en l'occurrence il s'agit alors de services ministériels – peuvent être consultées à d'autres moments.

6.3 La vérification préliminaire (screening) pour déterminer si une évaluation des incidences est nécessaire⁵

Ce que dit la directive 2001/42:

« (...) une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre (..) de la mise en œuvre des projets des annexes I et II de la directive 85/337, pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43 (Habitats) (article 3 (2 et 3))

Les Etats membres déterminent si les plans et programmes autres que ceux des § 2 et 3 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Ils procèdent à un examen au cas par cas ou déterminent les types de plans et programmes ou combinent ces deux approches. (article 3, (3.4.5).

Ce que dit la directive 85/337 :

(...)Les Etats membres déterminent , pour les projets énumérés à l'annexe II sur la base d'un examen au cas par cas ou sur la base des seuils ou critères fixés par l'Etat membre si le projet doit être soumis à une évaluation ...Pour l'examen au cas par cas ou la fixation de seuils ou critères , il est tenu compte des critères de sélection pertinents fixés à l'annexe III

Cette première phase de « vérification préliminaire (« screening ») requiert que les Etats membres décident quels sont les plans et programmes devant être soumis à une EIS (cas de la directive 2001/42). Ils s'appuient sur une liste préétablie correspondant à des catégories correspondant aux définitions de la directive et, pour ceux qui ne sont pas inclus, examinent les critères de l'annexe II.

Les deux questions pouvant poser problème dans cette phase sont, d'une part l'adéquation entre la liste arrêtée par les mesures de transposition et l'esprit et la lettre de la directive (certains Etats peuvent être tentés de restreindre les types de plans et programmes relevant des domaines de l'article 3.(1)) et d'autre part la prédiction des incidences probables et notables,

⁵

voir dans l'annexe V le schéma décrivant le processus de « screening »

surtout dans le cas des plans et programmes de portée nationale pour lesquels il peut être difficile de prévoir les conséquences de la mise en œuvre du plan.

En ce qui concerne l'examen au cas par cas pour la directive 85/337, les autorités doivent s'assurer que, quels que soient les seuils techniques ou financiers retenus dans la réglementation nationale, les caractéristiques des projets, c'est-à-dire leur dimension, le cumul avec d'autres projets, leur localisation eu égard à la sensibilité des milieux, la capacité de charge des milieux, l'ampleur des impacts, leur probabilité, leur durée et leur réversibilité soient correctement pris en compte.

Dans certains Etats membres, la réglementation prévoit que les pétitionnaires déclarent les raisons pour lesquelles ils n'envisagent pas de recourir à une procédure de type évaluation stratégique.

Cette phase de screening est traitée différemment suivant les pays.

Par exemple, en Belgique (niveau fédéral) cette procédure est réalisée par le « Comité », composé de fonctionnaires. Le pétitionnaire se tourne vers ce Comité pour savoir :

- Si il doit faire une évaluation environnementale au cas où le plan/programme ne fait pas partie des cas prévus par la loi. Cette saisine repose en première instance sur son appréciation des impacts environnementaux de son plan/programme,
- Quel doit être le contenu en information du rapport environnemental.

Le Comité a trente jours pour répondre à la demande du pétitionnaire. Un arrêté royal est publié dans la Gazette (JO) qui est basé sur l'avis du Comité.

Au Royaume-Uni, c'est au pétitionnaire de réaliser l'exercice de screening sur la base de l'annexe II de la directive transposée et après consultation des autorités environnementales désignées par la loi⁶.

Dans la majorité des Etats membres, la décision de recourir à une EIS est prise après consultation d'une autorité environnementale ou, à tout le moins d'un guide pratique détaillant la marche à suivre et les critères à retenir.

Parfois (Irlande) il est prévu que le pétitionnaire rende publique les raisons pour lesquelles il ne recourt pas à une procédure EIS.

6.4 Etablissement du contexte, identification des objectifs, et des enjeux (Scoping ou « cadrage préalable »)

Selon la directive 2001/42

Le rapport environnemental doit fournir les informations suivantes :

« Un résumé du contenu, les objectifs principaux du plan ou du programme et les liens avec d'autres plans et programmes pertinents et les objectifs de la protection de l'environnement, établis au plan international, communautaire ou à celui des Etats membres, qui sont pertinents pour le plan ou le programme et la manière dont ces objectifs et les considérations environnementales ont été pris en considération au cours de leur élaboration »(Annexe I (a),(e)) ;

⁶ « Consultation bodies » : Countryside agency, English Heritage, English Nature et the Environment Agency (à noter que désormais Countryside agency en English Nature ont été fusionnées dans une entité commune: Natural England

« les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan ou le programme n'est pas mis en œuvre et les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable» (Annexe I (b),(c))
« les problèmes environnementaux liés au plan ou au programme, en particulier ceux qui concernent les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux directives 79/409 et 92/43. Annexe I (d))

Selon la directive 85/337

« L'évaluation des incidences sur l'environnement décrit (...) les effets directs et indirects d'un projet sur les facteurs suivants : L'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel, l'interaction entre les facteurs visés plus haut (article 3). Les caractéristiques des projets, leur localisation et les caractéristiques de l'impact potentiel (annexes III et IV)

Cette phase revêt une importance majeure: elle est en effet le gage d'une bonne qualité du rapport environnemental puisque c'est à ce moment que l'autorité guide le maître d'ouvrage dans la mobilisation des données et l'analyse rigoureuse des enjeux tels que contenus dans les annexes de la directive.

La phase de « cadrage préalable » de la directive 2001/42 recouvre les volets suivants :

- le repérage des données décrivant la situation environnementale et son évolution avec ou sans le plan/programme, avec un accent particulier sur les zones sensibles des directives « Oiseaux » (79/409) et « Habitats » (92/43)
- l'identification des autres plans et programmes concernés et des objectifs environnementaux définis par ailleurs (dans des directives, des stratégies ou documents nationaux...)
- la définition d'objectifs environnementaux et d'indicateurs propres au plan ou programme

Pour la directive 85/337, les Etats membres s'assurent que le maître d'ouvrage fournisse les informations spécifiées à l'annexe IV (article 5-1) tout en tenant compte de ce qui peut être « raisonnablement exigé » du pétitionnaire par rapport, entre autres, aux connaissances et aux méthodes d'évaluation existantes.

L'AE est clairement mobilisée dans cette phase, puisqu'elle doit être en mesure d'indiquer au maître d'ouvrage les sources de données au cas où il le souhaite et donne son avis à la requête de l'autorité en charge de la décision finale. Mais si cette procédure est obligatoire dans la directive 2001/42, elle n'est qu'optionnelle selon la rédaction de l'article 5-2.

Cas des documents faisant partie d'un ensemble hiérarchisé

Selon le principe posé par la directive 2001/42 (article 4§3), lorsque des plans et programmes font partie d'un ensemble hiérarchisé, les pays membres doivent, afin d'éviter une répétition de l'évaluation, prendre en compte le fait que celle-ci sera mise en œuvre à différents niveaux de la hiérarchie

Cela vaut pour des plans ou programmes liés entre eux (SCOT et PLU, par exemple) comme pour l'articulation entre un plan ou programme et un projet dont il définit le cadre.

En pratique, l'ampleur de l'évaluation nécessaire aux niveaux « inférieurs » des plans et programmes dépendra des relations entre les plans ou programmes concernés. En général, les plans d'un niveau inférieur sont plus détaillés et leur localisation est plus précise, ce qui conduira à évaluer à leur niveau les effets qui n'ont pas été étudiés auparavant au degré de détail requis.

Il en est de même pour les rapports entre évaluations stratégiques et études d'impact de projets. L'évaluation stratégique va porter sur des propositions générales et des alternatives, tandis que l'étude d'impact est spécifique au projet et requiert une information plus détaillée sur les effets d'une proposition particulière. L'évaluation stratégique peut aider à préparer l'étude d'impact d'un projet, mais elle n'en supprime pas la nécessité (voir supra partie V, relation entre les directives 2001/42 et 1985/337).

La collecte des informations

Durant cette phase, l'autorité responsable du plan/programme, après consultation des autorités compétentes en matière d'environnement, collecte l'information de base nécessaire à l'élaboration de l'étude d'impact.

La question se pose de savoir dans quelle mesure et jusqu'à quel point, les autorités environnementales doivent informer de façon suffisamment précise le pétitionnaire. En Angleterre, par exemple, les autorités désignées (Environment Agency, English Nature, the Countryside Agency et English Heritage) indiquent aux maîtres d'ouvrage les sources de données disponibles au plan national et/ou régional. Du reste, une charte a été mise au point qui s'adresse aux pétitionnaires⁷ et définit leurs obligations envers eux.

En Wallonie, c'est le gouvernement qui établit un projet de contenu de l'étude d'impact lorsqu'il est l'auteur du plan d'aménagement. Ce contenu est soumis pour avis à diverses instances (par exemple la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) et le Conseil wallon pour l'environnement et le développement durable (CWEDD)). A noter que le gouvernement peut adopter le plan après avoir recueilli ces avis, y compris ceux émanant du public consulté. Cependant il doit motiver sa décision s'il s'écarte de l'avis de la CRAT.

Dans tous les cas, les données collectées pour élaborer l'EIS doivent permettre de répondre à différents types de questions :

- Comment peut-on qualifier la situation actuelle. Va-t-elle en s'améliorant ou en empirant ? Comment l'environnement va-t-il évoluer en fonction ou différemment des tendances historiques (pression démographique, changement climatique) ?
- Y a-t-il des éléments importants ou particulièrement sensibles de l'environnement risquant d'être affectés : population, ressources, espèces, habitats ?
- Y a-t-il réversibilité ou non, permanence ou non, des éventuels dommages ?
- Y a-t-il des impacts significatifs cumulatifs ou synergiques à terme ?

⁷ "Consultation bodies' services and standards for responsible authorities"

Pendant cette phase, certains pays (Royaume Uni, Pays-Bas) consultent le public, même si cette disposition n'est pas obligatoire au titre de la directive 2001/42. Ils estiment que cette consultation plus large que celle des AE peut se révéler utile et faciliter la prise de décision.

6 5 L'élaboration du projet, plan ou programme et du rapport environnemental

Nous évoquons, dans cette partie, quelques questions récurrentes de l'évaluation environnementale: les alternatives ou solutions de substitution raisonnables (pour les plans et programmes); les effets cumulatifs; le cas des plans et programmes qui comportent des projets individuels.

Les annexes V et VI apportent un éclairage plus concret sur la manière dont des questions sont traitées chez quelques-uns de nos voisins.

La question des alternatives ou solutions de substitution raisonnables

Selon la directive 2001/42

« Un rapport environnemental est élaboré, dans lequel les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et champ d'application géographique du plan ou du programme, sont identifiées, décrites et évaluées » (article 5.1)

« Une déclaration résumant les raisons pour lesquelles les autres solutions envisagées ont été sélectionnées, et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée » (Annexe I.h)

Selon la directive 85/337

Les informations à fournir par le maître d'ouvrage (...) comportent au minimum (...) une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des effets négatifs importants et, si possible y remédier, (...) une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement (...) (article 5-3)

La prise en considération d'alternatives, facultative pour un projet, est obligatoire pour un plan ou un programme.

Ces activités sont totalement intégrées au processus de prise de décision et ne peuvent être conduites séparément.

Certains pays, comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, ont consacré des réflexions importantes et ont publié des guides dans lesquels cette question est abordée. Les autorités responsables doivent, en effet, proposer différentes voies pour remplir les objectifs de leur plan ou de leur programme. Ces alternatives, qui peuvent être regroupées en scénarios, doivent être évaluées et comparées entre elles au regard des objectifs de performance environnementale qui ont été retenus. Cela se traduit souvent par un processus itératif de révision de ces alternatives, afin de renforcer leurs effets positifs et de réduire leurs effets négatifs.

Ces alternatives incluent souvent, comme base de référence, les scénarios « sans plan ou programme » et/ou « business as usual ». Le guide du Royaume Uni⁸ les définit comme suit. Le scénario « sans plan ou programme » correspond à l'absence d'action lorsqu'il n'existe pas de plan ou de programme, ou l'arrêt de la mise en œuvre d'un plan ou programme existant (par exemple dans une zone particulière). Le scénario « business as usual » correspond à la poursuite d'un plan ou programme existant, comme alternative à la préparation d'un nouveau.

La comparaison d'alternatives est une caractéristique essentielle de l'évaluation stratégique, au point que les Pays-Bas recourent à l'évaluation environnementale stratégique dans le cas des projets complexes (qui, en France, relèveraient plutôt de la directive « projets ») - cela parce qu'ils estiment que ces projets complexes requièrent une démarche ouverte.

Cas des plans et programmes comportant des projets individuels

Lorsqu'un plan ou programme inclut des propositions pour des projets individuels, le guide préconise que ces derniers soient évalués avec un niveau de détail suffisant pour apprécier d'une manière grossière leurs impacts significatifs sur l'environnement. C'est particulièrement utile, lorsque le plan/programme définit le cadre de la prise de décision future pour le projet, ou lorsqu'au stade du projet la prise en considération d'alternatives est réduite (la directive projets ne prévoit pas d'obligation sur ce point).

Dès lors, il est souhaitable que l'évaluation produite au stade du plan/programme puisse apporter des informations utiles à l'étude d'impact qui sera requise ultérieurement pour le projet, même si elle ne doit pas entrer dans le même niveau de détail.

Les effets cumulatifs

Le guide accorde des développements importants à l'analyse des effets cumulatifs.

Ces effets peuvent se produire lorsque des actions, à faible impact lorsqu'on les considère individuellement, ont des effets significatifs lorsqu'elles se multiplient : c'est un cas très fréquent (transformation d'espaces naturels en espaces urbanisés, pollutions, risques d'inondation, changement climatique induit par les émissions de GES, etc.), auquel on peut rattacher la fragmentation d'espaces, qui finit au delà d'un certain seuil par rendre ces espaces impropres à la survie de certaines espèces.

Des effets cumulatifs apparaissent également lorsqu'un même récepteur (une population, un milieu naturel) subit des impacts de natures différentes, ayant un effet combiné (exemple: bruit + pollution de l'air + dégradation du paysage).

Le cadrage préalable de l'évaluation environnementale doit accorder de l'attention à ces effets, en identifiant notamment les principaux récepteurs susceptibles d'être concernés. La prise en compte des effets cumulatifs doit être également présente aux étapes ultérieures : dans le processus de comparaison et d'optimisation des alternatives, dans la définition des mesures de « mitigation », dans les mesures proposées pour le suivi de la mise en œuvre du plan ou du programme.

⁸ A practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive – septembre 2005

6.6 Consultation sur le projet de plan ou programme et sur le rapport environnemental

Selon la directive 2001/42

*Une possibilité réelle est donnée, à un stade précoce, aux autorités (compétentes en matière d'environnement...) d'exprimer, dans des délais suffisants, leur avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative (article 6.(2))
Le rapport sur les incidences environnementales élaboré (.), les avis exprimés (...) ainsi que les résultats des consultations transfrontières effectuées sont pris en considération pendant l'élaboration du plan ou programme concerné et avant que ceux-ci ne soient adoptés ou soumis à la procédure législative (article 8)*

Selon la directive 85/337

Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation »(article 6)

Les procédures au titre des deux directives ne sont pas différentes puisqu'elles prévoient de façon explicite que l'autorité compétente en matière d'environnement puisse donner son avis sur les informations contenues dans le rapport d'évaluation des incidences ainsi que sur la demande d'autorisation du projet, ou le projet de plan ou programme. Les textes prévoient également une obligation de recueillir les observations du public, mais laissent aux Etats membres le soin d'en définir les modalités. Ainsi, aux Pays-Bas, la consultation du public précède l'avis de la Commission MER, et constitue d'ailleurs un élément sur lequel la MER peut s'appuyer.

Evidemment, l'Autorité environnementale se réfère, dans la production de son avis, au « cadrage préalable » du rapport environnemental, sur lequel elle s'est prononcée en amont. C'est le cas pour les plans et les programmes, mais ce n'est pas toujours le cas pour les projets, pour lesquels le « scoping » n'est pas obligatoire.

Quoi qu'il en soit, plusieurs pays – là encore, on doit citer les Pays-Bas et le Royaume-Uni- se sont attachés à définir, sinon une doctrine, du moins des grilles d'évaluation de qualité des évaluations environnementales, à l'usage des praticiens. L'annexe V fournit deux exemples de grilles dans le cas d'évaluations stratégiques.

6.7 Suivi de la mise en œuvre du Plan/programme

Selon la directive 2001/42 :

« Les Etats membres assurent le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et programmes, afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctrices qu'ils jugent appropriées » (Article 10.1)

Le rapport environnemental doit fournir *« une description des mesures de suivi envisagées »* (Annexe I(i))

A noter que la directive 85/337 ne prévoit pas de suivi des incidences environnementales.

Le suivi environnemental (monitoring) doit être prévu préférablement dans la phase de scoping. Il est destiné à évaluer les effets de l'application du plan par rapport à ceux qui étaient estimés dans le rapport environnemental et, également, à fournir des informations de base pour de futurs plans. Le fait que la directive évoque « les incidences notables ... à un stade précoce » signifie que si des impacts plus importants que ceux qui étaient prévus par le rapport environnemental sont décelés des mesures correctrices doivent être prévues.

En tout état de cause, le suivi repose sur la mise au point d'indicateurs et les intervalles de temps à déterminer pour les publier : il est imaginable que les informations à collecter pour renseigner les indicateurs le soient aux moments de l'application (en plusieurs étapes le plus souvent) du plan. A cet égard, il semble nécessaire de désigner un service chargé de coordonner la collecte de données, et de la sélection des indicateurs ainsi que de leur publication.

Les grilles d'évaluation de qualité accordent, naturellement, une place au suivi. Pour un exemple de suivi, on peut se reporter au document en annexe présentant le « Strategic Transport Projects Review » d'Ecosse.

7 Recommandations

L'analyse des textes, de la jurisprudence et l'examen des pratiques chez nos voisins les plus « avancés » dans le domaine de l'évaluation environnementale, et notamment de l'évaluation stratégique, relativement récente, conduisent la mission à formuler les recommandations suivantes.

Ces recommandations s'adressent au ministère, d'une manière générale, et notamment aux services et agents qui sont amenés à mettre en œuvre l'évaluation environnementale, en tant que maîtres d'ouvrage, autorités responsables ou autorités environnementales. Le CGDD a un rôle important à jouer dans ce domaine, il a commencé à le faire.

La comparaison avec des pays voisins comme les Pays-Bas ou le Royaume Uni conduit la mission à recommander vivement un investissement méthodologique important du ministère en matière d'évaluation stratégique, tant pour établir les « bases de référence » de l'environnement que pour approfondir certaines questions auxquelles le praticien est en permanence confronté. A cet égard, une démarche de parangonnage devrait se révéler fructueuse.

Pour l'autorité environnementale du CGEDD

- 1. Etablir, à court terme, un vade mecum à l'usage des rapporteurs, présentant les questions essentielles à se poser lors de l'examen du document de « cadrage préalable » et du « rapport environnemental ». Il pourrait s'inspirer des grilles de qualité utilisées dans d'autres pays.**
- 2. Collecter les bonnes pratiques de quelques pays européens en matière d'évaluation environnementale stratégique – guides, études de cas – ainsi que des documents ayant trait au fonctionnement des autorités environnementales**
- 3. Organiser un séminaire de travail réunissant un panel d'autorités environnementales issues notamment d'Etats membres avancés dans les méthodes d'évaluation stratégique (notamment les Pays-Bas et le Royaume-Uni) en présence de représentants de la Commission européenne**

Pour le ministère

Concernant les services du MEEDDM appelés à mettre en œuvre des directives sur l'évaluation environnementale

- 4. Mettre en place des séminaires de sensibilisation à l'attention des services centraux et déconcentrés appelés à mettre en œuvre les directives 1985/337 et 2001/42, en s'appuyant sur les organismes de formation du MEEDDM (CGDD)**

Concernant l'autorité environnementale

- 5. Etablir une instruction ministérielle demandant aux directions du MEEDDM d'informer à l'avance l'Autorité Environnementale du CGEDD des opérations sur lesquelles celle-ci aura à intervenir, afin de lui permettre de planifier son travail**
- 6. Lancer quelques actions pilotes sur des grands projets de compétence ministérielle, afin d'apprécier l'apport que peut représenter l'intervention de l'Autorité Environnementale au stade du « cadrage préalable » de l'étude d'impact d'un projet.**
- 7. A la lumière d'une année d'expérience de l'Autorité Environnementale, examiner l'intérêt de la doter de moyens lui permettant de recourir à un vivier d'experts publics et privés dans différents domaines (cf. Pays-Bas, Allemagne, Belgique, etc)**

Concernant l'amélioration de la qualité de l'évaluation environnementale.

- 8. Etablir un document précisant le contenu de la base de référence environnementale (« baseline ») à utiliser pour l'évaluation des plans et des programmes: données sur l'état de l'environnement, obligations résultant des engagements internationaux, des directives communautaires directement liées à l'évaluation environnementale mais également des directives sectorielles (IPPC, déchets, DCE, Nitrates...), des décisions prises au niveau national, sources de données correspondantes. Cet exercice pourrait se traduire notamment par une liste de cartes et d'indicateurs « types » relatifs à l'état de l'environnement aux échelles géographiques pertinentes, que le maître d'ouvrage utiliserait pour réaliser l'état initial et figurer les impacts à venir lorsque le plan/programme sera mis en œuvre. Le travail pourrait s'appuyer sur l'inventaire et l'analyse du contenu des bases de données régionales et notamment des profils environnementaux élaborés par les Diren, afin de vérifier que les informations contenues sont appropriés pour l'usage évaluatif prévu par l'Evaluation environnementale Stratégique. A cette fin, le CGEDD pourrait se voir confier le pilotage d'un groupe de travail (dont le secrétariat serait assuré par le CGDD).**
- 9. Elaborer des méthodologies, avec l'appui d'établissements publics ou des communautés de chercheurs, sur la prise en compte les effets cumulatifs présumés (effets d'échelles), les capacités de charge des milieux et en général les enjeux liés aux « effets notables » selon les secteurs considérés. Ce travail pourrait être conduit sous la forme d'un groupe de travail piloté par le CGEDD (CPRN)**
- 10. Définir une méthodologie de suivi environnemental en s'appuyant sur les enseignements des bilans LOTI et sur les résultats des observatoires de l'environnement des grandes infrastructures de transport.**

11. A l'instar des pratiques de certains pays voisins, lancer quelques opérations pilotes, dans lesquelles le public serait associé au cadrage préalable de l'étude d'impact d'un projet, ou d'un plan ou programme

Rouchdy KBAIER

Jean LAFONT

Thierry LAVOUX



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

Le Vice-Président

Référence CGEDD n° 006590-01

La Défense, le 19 JAN. 2009

Note

à

Monsieur Jean LAFONT,
ingénieur général des ponts et chaussées

Monsieur Thierry LAVOUX,
membre permanent

Monsieur Rouchdy KBAIER,
membre permanent

L'autorité environnementale du CGEDD sera amenée à donner des avis sur les projets, plans ou programmes dont l'évaluation d'impact lui sera transmise à partir du début du deuxième mois suivant la parution du décret définissant son domaine de compétence, donc probablement à partir d'avril ou mai 2009. D'ici là, parallèlement aux travaux menés avec les services du MEEDDAT (CGDD) sur les procédures de travail à mettre en place, il est apparu utile de réunir un maximum d'éléments de référence issus des pratiques des autres états membres de l'Union européenne, confrontés aux mêmes questions, et de l'état de la jurisprudence sur la qualité des évaluations d'impact.

Vous êtes chargés conjointement, dans le cadre d'une mission du CGEDD constituée à cet effet, d'examiner plus particulièrement les points suivants :

- les procédures d'élaboration des avis de l'autorité environnementale, dans les pays ayant choisi comme la France de désigner comme autorité environnementale une structure distincte du ministère chargé de l'environnement ;
- les méthodologies d'élaboration des avis, aussi bien pour les directives 85/337 (évaluation des projets) que 2001/42 (évaluation des plans et programmes) ;
- les enseignements tirés ou à tirer, pour l'autorité environnementale, des procédures pré-contentieuses ou contentieuses et des jurisprudences portant sur les insuffisances des évaluations d'impact.

Vous travaillerez par analyse documentaire, et contact direct ou visite sur place dans deux ou trois états membres dont l'expérience apparaîtra particulièrement significative.

...

Vous assurerez votre mission en contact étroit avec Michel Badré, vice-président délégué à l'autorité environnementale, et le cas échéant avec d'autres membres de la formation d'autorité environnementale.

Les premiers résultats de vos travaux seront présentés lors du séminaire de travail de l'autorité environnementale le 10 février 2009, votre rapport définitif étant à remettre au 15 avril 2009.

Cette mission est enregistrée sous le n° 006590-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.



Claude MARTINAND

Copies : Mme la Présidente et Mme la Secrétaire de la 1ère section
M. le Président et Mme la Secrétaire de la 2ème section
M. le Président et Mme la Secrétaire de la 3ème section
M. le Président de la Commission permanente des ressources naturelles
M. le Vice-Président délégué à l'Autorité environnementale

Personnes rencontrées au cours de la mission

MEEDDM :

José Ruiz, chargé de la sous-direction Intégration des démarches de développement durable par les politiques publiques (IDDDPP) au Commissariat général au développement durable (CGDD); Marie-Françoise Facon, Michèle Phelep, Florent Poitevin, Sylvain Monteillet

Jean-Louis Haussaire, chef du bureau droit communautaire et international de l'environnement à la Direction des affaires juridiques (DAJ); Florence Duru

Commission européenne

DG Environnement, Unité politique de cohésion et impacts environnementaux

Yvette Izabel, Birgit Snoeren, Günter Raad, José Maria Ramos Florido

Etat fédéral Belge :

Maud Istasse , Service Public Fédéral Santé Publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (Direction générale de l'environnement), membre du Comité d'avis pour les évaluations d'impacts stratégiques

Région wallonne

Alain Bozet , Service Public de Wallonie, Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement (DGARNE)

Benoît Gervasoni, Direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGATLPE)

Annexe 3

Extraits des arrêts cités dans le rapport

Arrêt Wadden et principe de précaution

Dans l'Arrêt C127/02 du 7 septembre 2004 Waddenvereniging et Vogelbescherming vereniging (Rec 2004 P.I-7405), la Cour de justice européenne avait à se prononcer sur plusieurs questions préjudicielles posées par le Raad der Staat (Conseil d'État néerlandais). L'une d'entre elles concernait l'interprétation de l'article 6.3 de la directive Habitats (évaluation d'effets notables sur l'environnement). Le litige, en l'espèce, portait sur l'octroi de licence pour pêcher mécaniquement la coque dans la mer des Wadden aux Pays-Bas qui est une zone de protection des oiseaux sauvages.

«...y-a-t-il lieu d'interpréter l'article 6.3 de la directive habitats en ce sens qu'il existe déjà un plan ou projet si une activité donnée est susceptible d'affecter le site concerné (et qu'il faut ensuite procéder à une évaluation appropriée pour savoir si elle affecte de manière significative? Ou résulte-t-il de cette obligation qu'il y a lieu de procéder à une évaluation appropriée «...que s'il est suffisamment vraisemblable qu'un plan ou projet affectera le site de façon significative?»

Il est intéressant de noter dans la réponse de la Cour comment le principe de précaution influence la décision de déclenchement d'une évaluation dans le cadre de la directive Habitats.

«...l'article 6.3 première phrase de la directive Habitats subordonne l'exigence d'une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet à la condition qu'il y ait une probabilité ou un risque que ce dernier affecte le site concerné de manière significative. Or, compte tenu du principe de précaution - qui est l'un des fondements de la politique de protection de niveau élevé poursuivie par la Communauté (article 174 §2 1er al) et à la lumière duquel doit être interprété la directive Habitats, un tel risque ne peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, que ledit plan ou projet affecte le site de manière significative... Dès lors, le déclenchement du mécanisme de protection de la Directive Habitats ne présuppose pas la certitude que le plan ou le projet considéré affecte le site concerné de manière significative, mais résulte de la simple probabilité qu'un tel effet s'attache audit plan ou projet.» Et la Cour établit un parallélisme avec la directive 1985/337, s'agissant de son article 2§1 dont le libellé prévoit que *«les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement... soient soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences...»*.

La Cour a considéré que sont tels des projets qui risquent d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

1 Censure des transpositions lacunaires dans les ordres juridiques internes.

La Cour de justice européenne statue de manière constante sur le caractère lacunaire d'une législation. Dans l'arrêt C66/06 du 20/11/08, Commission contre Irlande, récemment rendu, sur la mise en œuvre de la directive de 1985/337elle estime que la législation irlandaise de transposition de la directive de la directive 1985/337 est lacunaire car elle ne prévoit pas de mesures efficaces pour atteindre les résultats voulus par la directive, s'agissant de projets de fermes piscicoles en élevage intensif. La législation irlandaise confère un pouvoir d'appréciation au ministre «...s'il estime que le projet de ferme piscicole est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement..»

La principale raison du recours de la Commission est que l'Irlande ne prévoit pas pour certaines catégories de projets relevant de l'annexe 2 de la directive 85/337 (technique du cas par cas), de mesures efficaces pour atteindre les objectifs énoncés aux articles 2§1 et §4 du même texte.

La Cour a été amenée à statuer sur l'argumentation de l'Irlande selon laquelle «...la Commission n'établirait pas suffisamment le fondement factuel de son recours...». Elle écarte cette argumentation «... *en effet, dans la mesure où c'est la manière dont la directive 85/337 est transposée qui fait l'objet d'un recours en manquement, et non le résultat concret de l'application de la législation de transposition, il convient de vérifier si ladite législation porte en elle-même le caractère insuffisant ou défectueux de la transposition de cette directive que la Commission allègue, sans qu'il soit nécessaire d'établir les effets réels de la législation nationale au regard de projets précis...*» (voir également arrêt C392/96 du 21/09/1999 Commission contre Irlande).

Censure d'une transposition d'une directive par de simples pratiques administratives

Arrêt C508/04 du 10 mai 2007 Commission/Autriche (Rec.P.I-3787)

La Commission a décidé d'introduire un recours contre l'Autriche pour mauvaise transposition de la directive habitats. Elle met en particulier l'accent sur l'insuffisance de la norme ou de la pratique nationale d'application.

«...De simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution des obligations qui incombent aux États membres dans le cadre de la transposition d'une directive...»

Censure des pratiques restrictives de vérification préliminaire

Interprétation de la cour: incidences notables en fonction de la nature, de la dimension et de la localisation d'un projet

Dans le même arrêt du C/66/06 du 20/11/2008, la Cour interprète l'article 4.2 de la même directive selon lequel l'Etat membre décide - sur la base d'un examen au cas par cas - soit sur la base des seuils ou de critères, si un projet doit être soumis à une incidence sur l'environnement. L'Etat membre – comme pour la directive 2001/42 – peut décider d'appliquer ces deux procédures.

La jurisprudence de la Cour est constante sur ce sujet : « *lorsque les États membres ont décidé de recourir à la fixation de seuils ou de critères, la marge d'appréciation qui leur est ainsi conférée trouve ses limites dans l'obligation énoncée à l'article 2 §1 de la directive 85/337, de soumettre, avant l'octroi d'une autorisation, à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation.* »

Elle confirme en tous points la jurisprudence Kraajveld . (voir également infra, Abraham e-a C/2/07).

Censure de la pratique visant à détourner la faculté donnée aux États membres de choisir des techniques de transposition (cas par cas ou détermination des projets)

La faculté laissée à l'État membre pour choisir la méthode de la liste ou du cas par cas ou de la détermination des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ne doit pas conduire à exclure arbitrairement des projets sous prétexte que la méthode choisie les exclut a priori, notamment par la fixation de seuils.

Affaire Commission/Italie

La Cour en précisant son interprétation renvoie une fois de plus aux «fondamentaux»: atteindre les objectifs d'une directive (voir supra): «... *Cependant, le fait que l'État membre dispose d'une marge d'appréciation ne suffit pas à lui seul pour exclure un projet déterminé de la procédure d'évaluation au sens de la directive. S'il en était autrement, la marge d'appréciation reconnue aux États membres par l'article 4,§2 de la directive 1985/337 pourrait être utilisée par ces derniers pour faire échapper un projet spécifique à l'obligation d'évaluation, alors qu'en raison de sa nature, de ses dimensions ou de sa localisation ledit projet pourrait avoir des incidences notables sur l'environnement...*»

Par conséquent, quelle que soit la méthode retenue par un État membre pour déterminer si un projet spécifique nécessite ou non une évaluation, à savoir la désignation d'un projet spécifique par la voie législative ou à la suite d'un examen individuel du projet, cette méthode ne doit pas porter atteinte à l'objectif de la directive, qui vise à ne soustraire à l'évaluation aucun projet susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement :

«...A cet égard, une décision par laquelle l'autorité nationale compétente estime que les caractéristiques d'un projet n'exigent pas qu'il soit soumis à une évaluation des ses incidences sur l'environnement doit contenir ou être accompagnée de tous les éléments permettant de contrôler qu'elle est fondée sur une vérification préalable adéquate, effectuée conformément à la directive de 85/337...» :

(Voir également arrêt C133/94 du 2 mai 1996 Commission/Belgique; arrêt C121/03 du 8 septembre 2005 Commission/Espagne)

Censure de règles nationales (unilatérales) d'exemption

De même, que la Cour a condamné la France par un arrêt C256/98A du 6 avril 2000 Commission/France , interprétant l'article 6 de la directive Habitats.

Par une procédure en manquement, la Commission entendait faire constater que la République française n'avait pas correctement transposé en droit français l'article 6 de la directive Habitats relatif aux plans de gestion appropriés, lequel prévoit notamment la mise en œuvre d'un cadre juridique pour l'établissement de mesures de conservation à la date limite de transposition.

Cette disposition «...ne saurait autoriser un État membre à édicter des règles nationales qui feraient échapper, de manière générale, à cette obligation des projets d'aménagement, soit en raison du faible montant des dépenses envisagées, soit des domaines d'activités spécifiques concernées...»

Censure du présumé de l'incidence notable certaine «automatique » en cas de réalisation d'un projet dans un espace protégé

Toujours, en ce qui concerne le concept de vérification préliminaire, la Cour de justice européenne dans l'affaire C117/02 Commission contre Portugal du 29/04/04 a débouté la Commission qui avait formé un recours contre une autorisation de la République portugaise qui a rendu possible un projet de complexe touristique comprenant des ensembles résidentiels, des hôtels et des terrains de golfe dans le parc naturel de Sintra Cascais où se trouve la zone de Ponta de Abano, sans qu'il ait été procédé à une évaluation des incidences de ces projets sur l'environnement.

«...il n'est pas suffisant qu'un projet doit être réalisé dans l'enceinte d'un parc naturel pour présumer que ce projet aura des incidences notables sur l'environnement...». La Cour reproche à la Commission de ne pas avoir apporté d'éléments tangibles pour fonder son recours et d'étayer son argumentation sur un préjugé : «... à tout le moins, la Commission doit-elle apporter un minimum de preuves des incidences que le projet risque d'avoir sur l'environnement... force est de constater que le dossier présenté par la Commission est fondé sur la présomption qu'un projet situé sur le territoire d'un parc naturel est susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement. Une telle présomption est insuffisante pour établir un manquement...»

Censure de l'interprétation restrictive du champ d'application de la directive 1985/337.

Dans l'Arrêt C431/92 du 11 août 1995 Commission/Allemagne, la Cour a précisé l'interprétation qu'elle donne à la notion de projets entrant dans l'annexe I de la directive 1985/337 (en vertu de laquelle une évaluation environnementale doit être obligatoirement réalisée). Il s'agissait d'une centrale thermique d'une puissance calorifique d'au moins 300 MW que les autorités allemandes voulaient exonérer de l'obligation résultant de l'annexe I au motif qu'elle devait entrer dans le champ d'application de l'annexe II qui régit les cas d'évaluations facultatives car attenante à une installation existante et devant entrer, selon l'Allemagne, dans la catégorie «modification des projets figurant à l'annexe I, mentionnée à l'annexe II. Point 12» non susceptible d'entraîner une évaluation obligatoire.

La Cour estime que **«...de tels projets doivent l'être (soumis obligatoirement à une évaluation environnementale) indépendamment de la question de savoir s'ils sont réalisés de manière autonome, s'ils sont adjoints à une construction pré existante, ou même s'ils ont avec celle-ci des liens fonctionnels étroits...»**.

L'arrêt Kraajveld a posé la doctrine en la matière à l'occasion de questions préjudicielles posées par le «Raad van Staat» néerlandais (conseil d'Etat) à l'occasion d'un recours en annulation introduit par la société Kraajveld à l'encontre de l'approbation d'un plan d'occupation des sols «révision partielle des POS dans le cadre du renforcement de digues ». L'entreprise Kraajveld contestait cette décision car elle prétendait subir un préjudice du fait que cette révision ne lui permettait plus d'avoir accès aux voies navigables.

Le Raad van Staat relève qu'aucune évaluation des incidences sur l'environnement n'a été effectuée du fait qu'il ne s'agissait pas d'un ouvrage dont les dimensions atteignaient les seuils fixés par la législation nationale. Il a donc posé la question du champ d'application de la directive 1985/337 et de son annexe II.

La Cour estime que l'annexe II. Point 10 sous e) qui concerne l'évaluation environnementale des travaux de canalisation et régularisation des cours d'eau sur des digues le long des voies navigables **«doit être interprétée en ce sens qu'elle englobe également les travaux de retenue des eaux et de prévention des inondations, et partant des travaux sur des digues le long des voies navigables. En effet, dès lors qu'ils peuvent durablement affecter la composition des sols, la faune et la flore ou encore le paysage, ces travaux sont susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement au sens de la directive...»**.

A cette occasion, La Cour ajoute que la directive s'applique non seulement à la construction d'une nouvelle digue, mais également à la modification d'une digue existante par son déplacement, son renforcement ou son élargissement... ou encore plusieurs de ces hypothèses.

Censure de la pratique du «fractionnement » et rappel du critère de l'effet cumulatif d'un projet:

Arrêt Commission/Irlande C392/96 du 21 septembre 1999 traite des notions « de nature, de dimension et de localisation des projets » et précise également sa position au regard des pratiques de «fractionnement».

La Commission européenne a introduit un recours pour manquement contre l'Irlande pour mauvaise transposition de l'article 4 §2 de la directive 1985/337 (technique du cas par cas incombant à l'État membre qui lui laisse le soin de déterminer s'il est nécessaire d'entreprendre une évaluation environnementale). Elle reproche à l'Irlande d'avoir fixé des seuils absolus pour les classes de projets fixés à l'annexe II, point 1 sous b (il s'agit de «l'affectation des terres incultes ou d'étendue semi-naturelles à l'exploitation agricole intensive...»). Elle estime que le caractère absolu des seuils ne permet pas de garantir que tout projet susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement soit soumis à une étude d'incidences puisqu'il suffirait qu'il n'atteigne pas le seuil pour ne pas être soumis à une étude d'incidences, quelque soient les autres caractéristiques que comportent ces projets.

L'arrêt de la Cour est explicite et rejette la pratique du fractionnement : **«... tel est le cas d'un État membre qui se limite à fixer un critère de dimension des projets et ne s'assure pas, par ailleurs, que l'objectif de la réglementation ne sera pas détourné par un fractionnement des**

projets. En effet, l'absence de prise en considération de l'effet cumulatif des projets a pour résultat pratique que la totalité des projets d'un certain type peut être soustraite à l'obligation d'évaluation alors que pris ensemble, ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement...»

2 Contenu de l'évaluation environnementale

Autorisation s'insérant dans une procédure à plusieurs étapes, précocité de l'évaluation

Arrêt C-201/02 du 7 janvier 2004, Wells : opérations d'extraction de minéraux («old mining permissions»)

Il s'agit, en l'espèce, de la reprise d'exploitation minières et d'opérations d'extraction de minéraux au Royaume-Uni.

La Cour est appelé, par une question préjudicielle, à préciser la notion d'autorisation :

« ... Il convient, par conséquent, de répondre aux première et deuxième questions que l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337, lu en combinaison avec l'article 4, paragraphe 2, de celle-ci, doit être interprété en ce sens que, dans le cadre de l'application de dispositions telles que l'article 22 de la Planning and Compensation Act 1991 et de l'annexe 2 de cette même loi, les décisions prises par les autorités compétentes, ayant pour effet de permettre la reprise d'une exploitation minière, comportent, dans leur ensemble, une «autorisation» au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de ladite directive, de sorte que les autorités compétentes ont, le cas échéant, l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement d'une telle exploitation... »

Elle précise également comment elle entend le phasage de l'évaluation qui peut être utile pour l'autorité environnementale CGEDD, s'agissant d'évaluation de plans et programmes conduisant à la mise en œuvre de projets.

«...Lors d'une procédure d'autorisation en plusieurs étapes, cette évaluation doit, en principe, être effectuée aussitôt qu'il est possible d'identifier et d'évaluer tous les effets que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement...»

Autorisation s'insérant dans une procédure à plusieurs étapes, évaluation nécessaire des effets cumulatifs

Une convention particulière entre l'État et un pétitionnaire n'exonère pas ce dernier de la nécessaire autorisation qui doit de toute manière être donnée par l'État et effet cumulatif des incidences.

Arrêt C2/07 du 28 février 2008, Paul Abraham/Région wallone

Les riverains de l'aéroport de Liège-Bierset ont engagé un recours du fait des fortes nuisances sonores occasionnées par le trafic de fret aérien rendu possible 24 H sur 24 et 7 jours sur 7 par les travaux de réaménagement de cet aéroport par voie conventionnelle entre l'aéroport et les

prestataires, maîtres d'œuvre des travaux. La Cour s'est prononcée sur la question des conditions auxquelles des modifications apportées à la structure d'un aéroport exigent une évaluation des incidences sur l'environnement et s'il fallait prendre en considération une augmentation recherchée du trafic aérien.

La plainte des requérants portait, outre sur les nuisances sonores mais leurs conséquences sur la santé et le sommeil.

La Cour dénie le statut de projet à une simple convention, elle censure également le fractionnement des projets.

«...Il convient, par suite, de répondre à la première question que si une convention telle que celle en cause dans le litige au principal n'est pas un projet au sens de la directive 85/337, il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer, sur la base de la réglementation nationale applicable, si une telle convention comporte une autorisation au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 85/337 (ouvrant droit au maître d'ouvrage de réaliser le projet). Il y a lieu, dans ce contexte, d'examiner si cette autorisation s'insère dans une procédure en plusieurs étapes comportant une décision principale ainsi que des décisions d'exécution et s'il y a lieu de tenir compte de l'effet cumulatif de plusieurs projets dont les incidences sur l'environnement doivent s'apprécier globalement... Il y a lieu de rappeler à la juridiction de renvoi que l'objectif de la réglementation ne saurait être détourné par un fractionnement des projets et que l'absence de prise en considération de leur effet cumulatif ne doit pas avoir pour résultats pratiques de les soustraire dans leur totalité à l'obligation d'évaluation alors que pris ensemble, ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement...»;

Précocité de l'estimation d'incidences sur l'environnement

Arrêt C 215/06 du 3 juillet 2008, Commission/Irlande

L'Irlande avait accordé une autorisation pour la réalisation des parcs éoliens et de travaux associés à Derrybrien dans le Comté de Galway sans avoir effectué au préalable une évaluation environnementale puis procédé à une régularisation – a posteriori -

La Commission a donc engagé un recours contre l'Irlande supposé avoir accepté une régularisation pour un projet réalisé au fondement de règles nationales faisant échapper le maître d'ouvrage de l'obligation d'évaluation environnementale

Cet arrêt est intéressant, il rappelle l'opportunité de régulariser un acte illégal au regard du droit communautaire par l'Etat membre :

« ...Or, si le droit communautaire ne saurait s'opposer à ce que les règles nationales applicables permettent, dans certains cas, de régulariser des opérations ou des actes irréguliers au regard de celui-ci, une telle possibilité devrait être subordonnée à la condition qu'elle n'offre pas aux intéressés l'occasion de contourner les règles communautaires ou de se dispenser de les appliquer et qu'elle demeure exceptionnelle... »

Il censure également les pratiques du fait accompli et du détournement – par des règles nationales – de l'objectif de la directive 1985/337. La Cour fonde l'une de ses conclusions sur un considérant de la directive (le premier) pour rappeler que l'autorité compétente doit tenir

compte précocement des incidences sur l'environnement de tout processus de planification et de décision :

«...En effet, un régime de régularisation, tel que celui en vigueur en Irlande, peut avoir pour effet d'inciter les maîtres d'ouvrages à se dispenser de vérifier si les projets envisagés remplissent les critères fixés à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337 modifiée et, partant, à ne pas engager les démarches nécessaires à l'identification des incidences des dits projets sur l'environnement et à leur évaluation préalable. Or, selon le premier considérant de la directive 85/337, il est nécessaire que, dans le processus de décision, l'autorité compétente tienne compte le plus tôt possible des incidences sur l'environnement de tous les processus techniques de planification et de décision, l'objectif étant d'éviter, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances plutôt que de combattre ultérieurement leurs effets... »

Cela donne une idée, semble-t-il, de la façon dont la Cour appréciera la période d'évaluation des incidences dans le cadre de la directive 2001/42.

Il censure enfin les mesures prises a posteriori qui ne correspondent pas à l'esprit et à la lettre de la directive et tout en rappelant le principe d'autonomie procédurale (choix des moyens) des États membres : *«...l'Irlande ne saurait utilement arguer de l'arrêt Wells (voir supra) . En effet, ledit arrêt rappelle que, en vertu du principe de coopération loyale prévu à l'article 10 CE, les États membres sont tenus d'effacer les conséquences illicites d'une violation du droit communautaire. Les autorités compétentes sont ainsi obligées de prendre les mesures nécessaires afin de remédier à l'omission d'une évaluation des incidences sur l'environnement, par exemple en retirant ou en suspendant une autorisation déjà accordée afin d'effectuer une telle évaluation, ce dans les limites de l'autonomie procédurale des États membres.*

Il ne saurait en être déduit que l'étude d'impact environnemental correctrice, effectuée afin de remédier à l'omission de l'évaluation telle que prévue et organisée par la directive 85/337 modifiée, le projet ayant d'ores et déjà été réalisé, est équivalente à l'étude des incidences sur l'environnement, préalable à la délivrance de l'autorisation, exigée et régie par ladite directive...»

Contenu du rapport environnemental, les informations requises

Dans l'affaire C66/06 du 20/11/08 précitée (Commission contre Irlande) La cour précise que pour la fixation des seuils et critères, les États membres ont l'obligation de tenir compte de l'annexe III de la directive 1985/337. Cette annexe (comme l'annexe 1 de la directive 2001/42) précise ce que le maître d'ouvrage doit fournir comme informations. La Cour confirme que parmi ces critères l'annexe distingue

«...premièrement les caractéristiques des projets, qui doivent être considérés notamment par rapport à leur dimension, au cumul avec d'autres projets, à l'utilisation des ressources naturelles, à la production de déchets, à la pollution et aux nuisances ainsi qu'aux risques d'accidents, deuxièmement la localisation des projets...».

La Cour censure l'Irlande : *«...il en résulte qu'un État membre qui, sur la base, de l'article 4, §2 de la directive de 1985/337, fixerait des seuils et/ou des critères ne tenant compte que de la dimension des projets, sans prendre en compte les critères (de l'annexe III)*

outrépasserait la marge d'appréciation dont il dispose en vertu des articles 2§1 et 4 §2 de cette directive...»

Cet arrêt fixe l'encadrement du pouvoir d'appréciation de l'État membre tant dans la phase préliminaire (nous l'avons vu) que dans les critères visant à apporter une information complète sur le projet et sur son impact éventuel sur l'environnement.

Il confirme également la valeur juridique des annexes de la directive

Concept d'évaluation appropriée

Arrêt 127.02 (Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging voir supra) ..)

Cet arrêt de principe est significatif du raisonnement de la Cour de justice européenne, en l'espèce pour approcher au mieux ce que doit recouvrir le rapport environnemental et la période la plus propice pour son élaboration. Il rappelle au fondement du principe de précaution que l'autorité compétente peut aller jusqu'au refus d'autorisation. *«... l'article 6§3 de la directive habitats ne définit aucune méthode particulière pour la mise en œuvre d'une telle évaluation, néanmoins selon le libellé même de cette disposition, une évaluation appropriée des incidences sur le site concerné du plan ou du projet doit précéder l'approbation de celui-ci et tenir compte des effets cumulatifs qui découlent de la combinaison de ce plan avec d'autres plans ou projets eu égard aux objectifs de conservation du site concerné... Une telle évaluation implique donc que doivent être identifiés, compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière, tous les aspects du plan ou du projet pouvant par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres affecter lesdits objectifs...»*

Lorsque subsiste une incertitude quant à l'absence d'effets préjudiciables pour l'intégrité dudit site liés au plan ou projet considéré, l'autorité compétente devra refuser l'autorisation de celui-ci... Force est de constater que le critère d'autorisation prévu à l'article 3 intègre le principe de précaution...»

Arrêt C304/05 Commission contre République italienne du 20 septembre 2007

La Cour de justice européenne confirme nettement cette position dans l'arrêt Commission contre Italie. La Commission a engagé un recours contre l'Italie pour manquement. Elle reproche à ce pays d'avoir permis la réalisation d'un projet d'extension et à l'aménagement d'une zone de ski et à la réalisation des infrastructures annexes en vue des championnats du monde de ski alpin (en 2005) dans un parc national et une zone de protection spéciale (directive Oiseaux).

Ce parc national a effet autorisé la modification de deux pistes de ski ainsi que l'édification des infrastructures connexes (avec création d'un corridor de 50 m de large et 500 m de long et l'abattage de 2500 arbres...).

La Cour a censuré la République italienne en précisant de la même façon que pour l'affaire précédente ce que n'est pas «une évaluation appropriée ...»

«...Une étude sur les évaluations environnementales qui souligne elle-même le caractère sommaire et ponctuel de l'examen des répercussions environnementales des travaux concernés et relève un nombre considérable d'éléments qui n'ont pas été pris en compte, préconisant dès lors, notamment des analyses morphologiques et environnementales supplémentaires ainsi qu'un nouvel examen des effets des ouvrages, dans leur contexte global...»

Elle confirme le caractère itératif inhérent au processus d'évaluation *«... un rapport sur les évaluations susceptibles d'être considérées comme appropriées au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43, conçu comme une occasion d'introduire d'autres propositions d'amélioration du bilan environnemental des opérations envisagées en relevant l'importance d'évaluations à réaliser progressivement, notamment sur la base des connaissances et des précisions susceptibles d'apparaître au cours du processus de réalisation du projet et ne comportant pas, quant aux oiseaux » pour lesquels le site a été classé en zone de protection spéciale, un relevé exhaustif des oiseaux sauvages y présents, ne constitue pas une évaluation appropriée sur laquelle les autorités nationales peuvent se fonder en vue de l'octroi de l'autorisation des travaux conformément audit article 6, paragraphe 3...»*

Elle conclut sur les défauts inhérents à l'évaluation réalisée par les autorités italiennes:

«...Ne peuvent être considérés comme des évaluations appropriées au sens de cet article des rapports et des études qui sont caractérisés par des lacunes et par l'absence de constatations et de conclusions complètes, précises et définitives, de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable quant aux effets des travaux qui étaient envisagés sur la zone de protection spéciale concernée. Des constatations et des conclusions d'une telle nature sont indispensables afin que les autorités compétentes soient en mesure d'acquérir la certitude nécessaire pour prendre la décision d'autorisation desdits travaux.. »

Évaluation appropriée à l'aune des objectifs de la directive

Arrêt du 14 avril 2005, Commission /Pays-Bas

Dans la présente procédure en manquement, la Commission reproche aux Pays-Bas de ne pas avoir transposé plusieurs dispositions de la directive 79/479 (oiseaux) et 92/43 (Habitats).

«...Ainsi que la Cour l'a déjà jugé, l'article 6§3 de la directive Habitats ne définit aucune méthode particulière pour la mise en œuvre des incidences. Il ressort cependant de la majorité des versions linguistiques, tout comme du 10ème considérant que l'évaluation doit être appropriée il nous semble qu'il faut comprendre ce terme comme signifiant adéquat ou utile...»

Ainsi que l'a relevé l'avocat général dans ses conclusions, ce processus d'«évaluation appropriée» ne constitue pas un examen de pure forme, mais il doit permettre une analyse approfondie qui soit à la hauteur des objectifs de conservation du site en question, tels qu'énoncés à l'article 6, notamment en ce qui concerne la protection des habitats naturels et des espèces prioritaires.

L'évaluation a donc pour objet de constater si le plan ou projet est compatible avec les objectifs de conservation du site concerné. Et , à cette fin, il est nécessaire d'identifier compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière tous les aspects du plan ou projet, pouvant par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres plans ou projets, affecter les objectifs de conservation d'une zone...

En effet, l'arrêt du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, voir supra) est également précis sur cette question : *«... il ressort de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 que, chaque fois qu'est envisagé un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site, mais susceptible d'affecter celui-ci de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, les autorités compétentes sont tenues d'effectuer une évaluation appropriée à cet égard. Cette dernière doit porter sur les incidences du plan ou du projet sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce dernier...»*

Prise en compte de l'impact de l'interaction des projets entre eux.

Arrêt C 332/04 du 16 mars 2006 Commission/Espagne

L'Espagne a omis de soumettre un projet de construction d'un centre de loisirs à Paterna (province de Valence) à une procédure d'évaluation. La Cour censure les carences de la législation espagnole :

«...Il convient de signaler, à titre liminaire, que l'article 3 de la directive 85/337 modifiée se réfère au contenu de l'évaluation des incidences sur l'environnement, qui comprend une description des effets directs et indirects d'un projet sur des facteurs énumérés aux trois premiers tirets de cet article et l'interaction entre eux. Il appartient à l'autorité environnementale compétente de réaliser une telle évaluation.

La Cour de justice européenne fait une analyse critique de la législation espagnole et relève un carence grave pour elle. L'article 2, paragraphe 1, du décret royal législatif 1302/1986 modifié ne mentionne pas l'interaction entre les facteurs énumérés aux premier à troisième tirets de l'article 3 de la directive 85/337 modifiée. (souligné par l'auteur)

D'autre part, l'article 7 du décret royal 1131/1988 établit la liste des documents que doit inclure l'étude des incidences sur l'environnement, dont la réalisation est confiée au maître d'ouvrage, parmi lesquels figure un inventaire environnemental, non prévu dans les informations à fournir en vertu de l'article 5, paragraphe 3, de la directive 85/337 modifiée. Ce document, dont le contenu est précisé à l'article 9 de ce décret royal, doit effectivement décrire les interactions écologiques et environnementales clés.

«... Toutefois, s'il est vrai que l'inventaire environnemental a pour objet de décrire l'état du site sur lequel le projet doit être construit ainsi que ses caractéristiques environnementales, y compris les principales interactions écologiques, il n'évalue pas pour autant les incidences du projet sur les différents facteurs environnementaux expressément cités à l'article 3 de la directive 85/337 modifiée et l'interaction entre eux.. Il s'ensuit que les dispositions de droit national invoquées par le gouvernement espagnol ne garantissent pas que l'autorité administrative compétente procède à l'évaluation des incidences d'un projet sur l'interaction entre les facteurs environnementaux énumérés à l'article 3 de la directive 85/337 modifiée...»

3 Solutions de substitution raisonnables

Le principe posé par la Cour de justice européenne est que les solutions de substitution raisonnables entrent dans un régime dérogatoire, d'interprétation restrictive.

Les solutions de substitution raisonnables ne peuvent être envisagées sans évaluation environnementale préalable.

Ce principe est lié à une interprétation stricte du système dérogatoire du champ d'application des directives par la Cour européenne de justice.

«...L'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, qui prévoit que, dans l'hypothèse où, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation effectuée conformément à l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de cette directive, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et lorsqu'il n'existe pas de solutions alternatives, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 soit protégée, doit, en tant que disposition dérogatoire au critère d'autorisation énoncé à la seconde phrase du paragraphe 3 dudit article, faire l'objet d'une interprétation stricte...».

La Cour confirme également deux éléments d'appréciation. Le premier a trait à la chronologie du processus de recherche de solutions alternatives qui ne peut s'envisager avant que l'évaluation environnementale n'ait été réalisée ; le second à l'analyse avantages/inconvénients entre les raisons impératives majeures de réaliser le projet et les atteintes au site. Ce dernier élément de connaissance étant nécessaire pour envisager également des mesures compensatoires.

«...Il convient de relever en outre que l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43 ne saurait s'appliquer qu'après que les incidences d'un plan ou d'un projet ont été analysées conformément à l'article 6, paragraphe 3, de cette directive. En effet, la connaissance de ces incidences au regard des objectifs de conservation relatifs au site en question constitue un préalable indispensable à l'application dudit article 6, paragraphe 4, car, en l'absence de ces éléments, aucune condition d'application de cette disposition dérogatoire ne saurait être appréciée. L'examen d'éventuelles raisons impératives d'intérêt public majeur et celui de l'existence d'alternatives moins préjudiciables requièrent en effet une mise en balance par rapport aux atteintes portées au site par le plan ou projet considéré. En outre, afin de déterminer la nature d'éventuelles mesures compensatoires, les atteintes audit site doivent être identifiées avec précision ». (souligné par l'auteur)

L'évaluation est donc nécessaire préalablement pour remplir les obligations des directives qui l'impose, en aval pour préparer les mesures alternatives et de compensation qui prendront, sans nul doute, un essor particulier en droit communautaire de l'environnement.

Arrêt C239/04 du 26 octobre 2006 Commission contre République portugaise

Les autorités portugaises avaient mis à exécution un projet de construction d'autoroute reliant la ville de Lisbonne à la région de l'Algarve, dont le tracé traverse la zone de protection spéciale de Castro Verde.

Le Secrétariat d'État à l'environnement a autorisé le projet après avoir approuvé l'étude d'impact sur l'environnement. La Commission soutient au contraire que l'étude d'impact sur l'environnement démontre clairement que le tracé choisi par les autorités portugaises a un impact «très significatif» sur 17 espèces d'oiseaux sauvages visés à l'annexe 1 de la directive oiseaux.

L'article 6.3 de la Directive habitats concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, instaure une procédure visant à garantir, à l'aide d'un contrôle préalable, qu'un plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site concerné, mais susceptible d'affecter ce dernier de manière significative, n'est autorisé que pour autant qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité de ce site. Cette autorisation ne peut être octroyée que qu'à la condition que lesdites autorités aient acquis la certitude, au moment où elles autorisent le plan ou le projet, que celui-ci est dépourvu d'effets préjudiciables à l'intégrité du site concerné.

L'article 6.4 permet néanmoins *«...de poursuivre le projet, sous certaines conditions, de réaliser un plan ou projet ayant donné lieu à des conclusions négatives doit faire l'objet d'une interprétation stricte»*. Ainsi la réalisation d'un plan ou d'un projet au titre de l'article 6 §4, de ladite directive est notamment subordonnée à la condition que soit démontrée l'absence de solutions alternatives audit projet...»

Cet arrêt qui traite des contours du concept de solutions alternatives est intéressant également en ce qu'il précise deux éléments clé du processus d'évaluation :

- sur la date d'appréciation de l'incidence des effets : *«...la circonstance que, après sa réalisation, le projet n'ait pas produit de tels effets est sans incidence sur cette appréciation. En effet, c'est au moment de l'adoption de la décision autorisant la réalisation du projet qu'il ne doit subsister aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'appréciation d'effets préjudiciables pour l'intégrité du site concerné (voir également, Commission contre Autriche : C209/02)*;
- sur la notion de solutions alternatives : *«... les autorités portugaises avaient le choix soit de refuser l'autorisation pour la réalisation dudit projet, soit d'autoriser celle-ci au titre l'article 6§4, de la directive habitats pour autant qu'étaient remplies les conditions prévues à cette disposition...En l'occurrence, il convient d'examiner si le projet de tracé de l'autoroute... pouvait être autorisé sur le fondement de l'article 6§4, de la directive habitats. A cet égard, la Commission soutient que la République portugaise n'a pas respecté cette disposition puisque, en l'espèce, les autorités portugaises ont omis d'étudier certains tracés alternatifs n'ayant pas d'incidences sur la ZPS... ni sur la population de cette zone. En particulier, elle considère que lesdites autorités n'ont pas pris en considération les tracés alternatifs situés à l'extérieur de la ZPS... ainsi que de la zone d'habitation constituée par les communes de....»*

La République portugaise soutenait au contraire que la solution proposée par la Commission ne pouvait être considérée comme une solution alternative au sens de l'article 6,§4 de la directive Habitats. Cette notion ne renvoie pas simplement à une solution de remplacement dont la faisabilité théorique pourrait être défendue, mais implique également la prise en compte des incidences négatives d'une telle solution. Elle affirme que le tracé proposé par la Commission entraînerait des dommages sociaux, économiques et environnementaux importants puisqu'elle affecterait les populations d'autres communes et qu'elle estime que l'atteinte marginale et accessoire à l'intégrité de la ZPS est d'une importance moindre que celle qui serait causée par la mise en œuvre de la solution proposée par la Commission.

La Cour de justice européenne a tranché estimant que l'article 6§4 doit être d'une interprétation stricte : ... *«...ainsi, la réalisation d'un plan ou d'un projet au titre de l'article 6,§4, de la directive habitats est notamment subordonnée à la condition que soit démontrée l'absence de solutions alternatives. En l'espèce, il est constant que les autorités portugaises ont examiné et rejeté plusieurs solutions qui contournaient les localités de ... mais dont les tracés traversaient le côté occidental de la ZPS... En revanche, il ne ressort pas du dossier que lesdites autorités ont examiné des solutions situées à l'extérieur de cette ZPS... alors que sur la base des éléments fournis par la Commission, il ne saurait être exclu a priori que l'adoption de telles solutions pouvait correspondre à des solutions alternatives au sens de l'article 6§4... et ce même si elles étaient, ainsi que le soutient la république portugaise, susceptibles de présenter certaines difficultés...»*

La Cour conclut au manquement par la République portugaise des obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6§4.

Dans l'arrêt C10/96 du 12 décembre 1996, ligue royale belge pour la protection des oiseaux et société d'études ornithologiques AVES/Région wallone, la Cour s'est penché sur les limites des solutions alternatives. Il s'agissait de statuer sur l'interprétation de l'article 9 de la directive 79/409 concernant les oiseaux sauvages en vertu duquel un État membre est autorisé à capturer des espèces protégées dans la nature afin de prévenir dans les élevages d'oiseaux à des fins récréationnelles le inconvénients de la consanguinité.

Elle a recours au principe de proportionnalité en estimant que ces pratiques sont autorisées

«...à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, étant entendu que le nombre de spécimens pouvant être capturés doit être fixé à hauteur de ce qui s'avère objectivement nécessaire pour remédier à ces inconvénients, dans le respect de la limite maximale visée par cette disposition..»

4 Information et consultation du public :

Comme les autorités environnementales, le public doit être consulté, traduction de la convention d'Aarhus et de la directive communautaire 2003/4. Il est intéressant de voir comment la Cour de justice européenne statue sur les manquements à ce principe général du droit.

Nécessité de mettre en œuvre le principe général du droit à l'information intégré dans les directives communautaires

Arrêt C287/98 du 19 septembre 2000 État du Grand duché du Luxembourg/Linster

-

Le Luxembourg a introduit devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, une demande d'expropriation de terrains, à l'encontre des époux Linster, propriétaires de ces terrains en vue de la construction de la liaison autoroutière avec la Sarre. Une série de questions préjudicielles a été posée par ce tribunal à la Cour de justice européenne dont l'une d'entre elles a amené la Cour à se prononcer (au-delà de manquement de l'État du Luxembourg concernant en l'espèce la carence d'études d'impact) sur le droit à l'information du public.

La question du tribunal d'arrondissement du Luxembourg était la suivante :

«...La directive précitée (1985/337) peut-elle recevoir application dans un litige portant sur l'expropriation pour cause d'utilité publique d'un bien immobilier appartenant à un particulier et la juridiction, appelée à vérifier la légalité de la procédure d'expropriation, peut-elle constater que, contrairement à l'article 5, paragraphe 1, et à l'article 6, paragraphe 2, une évaluation des incidences sur l'environnement n'a pas été effectuée et que les informations recueillies aux termes de l'article 5 n'ont pas été mises à la disposition du public et que le public concerné n'a pas eu la possibilité d'exprimer son avis avant que le projet de construction d'une autoroute, ouvrage visé à l'article 4, paragraphe 1, ne soit entamé?»

La réponse de la Cour est sans ambiguïté :

«...Dès lors, il convient de répondre à la première question que, lorsqu'une juridiction nationale est appelée à vérifier la légalité d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, dans le cadre de la réalisation d'une autoroute, de biens immobiliers appartenant à un particulier, elle peut contrôler si le législateur national est resté dans les limites de la marge d'appréciation tracées par la directive, notamment lorsque l'évaluation préalable des incidences du projet sur l'environnement n'a pas été effectuée, que les informations recueillies aux termes de l'article 5 n'ont pas été mises à la disposition du public et que le public concerné n'a pas eu la possibilité d'exprimer son avis avant que le projet ne soit entamé, contrairement aux prescriptions de l'article 6, paragraphe 2, de la directive...».

Déjà avant même l'entrée en vigueur de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement, entrée en vigueur le 30 octobre 2001 (voir supra) et la directive communautaire 2003/4 du 28 janvier 2003, le juge communautaire fait une application extrêmement nette de ces principes.

Les modalités d'application du principe d'information du public laissées à l'appréciation de l'État membre, à condition de ne pas obérer son efficacité

Arrêt C216/05 du 9 novembre 2006 Commission/Irlande:

La Commission a introduit un recours contre l'Irlande suite à deux plaintes qui lui ont été adressées en 2000 concernant les dispositions législatives irlandaises en matière d'aménagement du territoire alors à l'état de projets. La requête de la Commission vise particulièrement le projet relatif au paiement d'une redevance comme condition préalable à la prise en considération de l'avis émis par des personnes issues du public dans le cadre de procédures d'autorisations d'engagement.

Elle demande à la Cour de constater que, en subordonnant la participation pleine et effective du public à certaines évaluations des incidences sur l'environnement au paiement préalable de redevances, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6 et 8 de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

La Cour se fonde sur le sixième considérant de la directive 85/337 qui énonce que l'évaluation préalable des incidences sur l'environnement de certains projets s'effectue *«sur la base de l'information appropriée fournie par le maître d'ouvrage et éventuellement complétée par les autorités et par le public susceptibles d'être concernés par le projet...»*.

Elle rappelle également qu'aux termes de l'article 6, paragraphe 2, de ladite directive, l'un des objectifs de celle-ci est de permettre au public concerné d'exprimer son avis dans le cadre des procédures d'autorisation des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Cette disposition permet la participation du public concerné par le projet à certaines conditions, les modalités d'application leur incombant, notamment les critères de choix du public concerné et le mode opératoire de cette consultation. Et, la Cour fait une référence expresse à la directive 2003/4 qui a intégré les dispositions de la convention d'Aarhus.

«... Ainsi, tant la directive 90/313 que la directive 2003/4 font état, respectivement à leurs sixième et huitième considérant, de la nécessité de garantir à toute personne physique ou morale de la Communauté européenne le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour le compte de celles-ci. L'article 5 de chacune desdites directives prévoit que les États membres peuvent subordonner la communication de l'information au paiement d'une redevance sans toutefois que celle-ci puisse excéder un montant raisonnable. Ces réglementations démontrent que, dans l'esprit du législateur communautaire, la perception d'une redevance d'un montant raisonnable n'est pas incompatible avec la garantie d'accès aux informations...»

Mais la Cour ajoute que si le montant de la redevance ne devait pas être prohibitif, il ne fallait pas rejeter un système somme toute raisonnable et déboute la Commission.

«...Tel serait le cas si, à cause de son montant, une redevance était de nature à constituer un obstacle à l'exercice des droits de participation découlant de l'article 6 de la directive 85/337... À cet égard, s'agissant du montant des redevances en cause, à savoir 20 euros dans le cadre des procédures devant les autorités locales et 45 euros au niveau de la commission de recours, ce montant ne saurait être considéré comme constituant un tel obstacle. La Commission n'a par ailleurs pas pu infirmer l'argument de l'Irlande selon lequel le niveau dudit montant est justifié au regard des coûts administratifs générés par le traitement des observations des personnes concernées. Eu égard à ces considérations, les

arguments de la Commission selon lesquels les redevances en cause seraient contraires à l'économie et à la finalité de la directive 85/337 doivent être écartés...»

L'information et la consultation du public reconnues comme indispensable pour le droit à agir des requérants

Arrêt C.32/05 du 30 novembre 2006, Commission/Luxembourg

A l'occasion d'un recours introduit par la Commission contre le Luxembourg pour non transposition par ce pays de la directive cadre sur l'eau (2000/60), la Cour de justice confirme une jurisprudence constante.

La Commission soutient en effet que l'obligation d'organiser des procédures d'information et de consultation du public destinées à encourager la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique énoncée à l'article 14 de la directive 2000/60 ne se retrouve pas dans la loi nationale luxembourgeoise.

La Cour sanctionne le Luxembourg :

«...Lorsque des droits individuels sont en jeu, les États membres doivent non seulement se conformer aux obligations d'ordre général concernant la transposition des directives telles qu'établies par la jurisprudence... mais sont également tenus d'assurer que la situation juridique découlant de ces principes soit «suffisamment précise et claire et que les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, de s'en prévaloir devant les juridictions nationales...»

Description des pratiques dans les États membres

Belgique :

Niveau fédéral.

La législation fédérale a créé un Comité qui joue un rôle clé dans la procédure ESIE. Le Comité donne un avis sur tout rapport d'évaluation entrant dans le champ de compétences fédérales.

Le Comité est composé de 20 membres, nommés pour 4 ans par le gouvernement fédéral sur proposition de plusieurs départements ministériels (environnement, développement durable et changement climatique, énergie, économie, intérieur...).

1. Le pétitionnaire doit consulter le Comité afin que ce dernier donne un avis sur deux questions :

- s'il faut ou non élaborer une évaluation environnementale si une telle évaluation n'est pas prévue dans la loi (liste). Il doit y répondre dans les 30 jours.
- Quel type d'informations l'évaluation environnementale doit contenir (la réponse doit être également donnée dans un délai de 30 jours).

2. Le projet de plan ou programme et le rapport d'évaluation environnementale (tenant compte de la liste d'informations requises) est soumis au Comité, aux gouvernements régionaux, au conseil fédéral de développement durable, tout autre autorité que le pétitionnaire juge bon de saisir. Ces autorités doivent rendre leur avis dans un délai de 60 jours.

3. Le pétitionnaire adopte son projet de plan ou programme en tenant compte de ces avis en motivant la version finale de son projet de plan ou programme par une déclaration qui résume comment les différents avis des différentes consultations ont été prises en compte dans le plan ou programme définitif.

Vérification préliminaire :

la législation fédérale procède par combinaison entre l'approche au cas par cas et l'approche par liste pour déterminer si une évaluation environnementale au titre de la directive 2001/42 est nécessaire ou non. Décision prise par arrêté Royal qui se fonde sur l'avis du Comité, lequel est saisi préalablement par le pétitionnaire.

La logique de la législation fédérale est que le pétitionnaire est le « premier juge » de l'opportunité de saisir le Comité s'il considère que le projet de plan ou programme est

susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. A noter que le concept d'incidences notables sur l'environnement est traduit en droit belge dans les mêmes termes que l'annexe II de la directive 2001/42.

Les décisions prises par Arrêté Royal sont publiées au Moniteur belge (JO) comme tout autre décret Royal et donc opposable (même valeur qu'une loi).

Contenu du rapport d'évaluation environnementale :

Le pétitionnaire doit définir un «répertoire d'informations» qui détermine le contenu du rapport d'évaluation environnementale qui doit -être a minima en cohérence avec l'annexe I de la directive 2001/42, laquelle vise les informations requises au titre de l'article 5.1 de la même directive. La loi fédérale a intégré – mutatis mutandis – l'annexe 1 de la directive.

- le pétitionnaire doit le présenter au Comité pour avis qui dispose d'un délai de 30 jours pour rendre son avis. Cet avis lie le pétitionnaire (le silence du Comité valant acceptation).
- Le pétitionnaire élabore le rapport d'évaluation environnementale conformément au répertoire qui est soumis aux autorités suivantes : le Comité, les 3 gouvernements régionaux, le Conseil fédéral du développement durable et du changement climatique, toute autre autorité que le pétitionnaire juge bon de saisir. Ces autorités disposent d'un délai de 60 jours pour donner leur avis.

Région wallonne :

Les autorités compétentes en matière d'environnement sont le Conseil wallon pour le développement durable (CWEDD), les communes concernées et autres personnes ou organisations nécessairement mandatées par le gouvernement. Le CWEDD institué en 1985 est une instance collégiale qui comprend des représentants des employeurs, salariés, des ONG environnementales et de protection du consommateur, la Région wallonne, l'Union des communes, les universités et certaines instances consultatives : commission régionale des déchets, la commission «ville/région» de l'aménagement, le haut conseil wallon de la conservation de la nature.

S'agissant des plans et programmes définis dans le code wallon de l'aménagement, l'autorité environnementale ou les autorités environnementales sont désignées en fonction de l'importance du plan et programme et de l'autorité responsable du plan et programme.

Ainsi pour les plans et programmes de niveau régional dont l'autorité responsable est le gouvernement wallon (schéma de développement régional) sont désignés Autorités environnementales par le code wallon du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) : le CWEDD, la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT), les conseils communaux, toute autre personne ou organisation mandatées par le gouvernement. Pour les plans d'aménagement, les mêmes institutions sont désignés, y est également impliquée la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (DGRNE). Le CRAT créé en 1985 est un organe consultatif en matière d'aménagement spatial et d'aménagement du territoire composée de trois divisions dont celle de l'orientation et de la décentralisation, chargée entre autres de l'évaluation.

Pour les plans et programmes d'aménagement spatial de niveau communal (schéma de structure communal) sont désignés : le CWEDD, les conseils communaux, le délégué du gouvernement, la commission consultative d'aménagement du territoire. Pour les plans d'aménagement (plans d'aménagement communal) : la CCAT ou la CRAT, les institutions définies plus haut et le cas échéant la DGRNE.

Vérification préliminaire : double approche (identique à l'approche fédérale).

Contenu de l'étude : même approche.

En résumé : 10 étapes dans le cursus d'élaboration du projet de plan ou programme et d'évaluation des incidences (exemple des plans de secteurs qui sont des plans d'aménagement dont le gouvernement wallon est l'auteur).

- Le gouvernement wallon fixe l'ampleur et le degré de précision des informations devant être intégrées dans l'étude en respectant la liste figurant dans une disposition du CWATUP

- A cette fin : le gouvernement établit un projet de contenu de l'étude d'incidence et un avant projet de plan et le transmet pour avis à diverses instances : CRAT, CWEDD, toute autre personne, DGRNE.

- les instances consultées (AE) ont 30 jours pour répondre (le silence valant acceptation). Il s'agit d'un avis simple mais si l'autorité chargée de l'autorisation décide de ne pas les suivre, elle devra argumenter sur les motifs de sa décision.

- Une fois le contenu fixé, le gouvernement désigne alors un auteur agréé et le charge de réaliser l'étude d'incidences. Durant toute cette phase, la CRAT est régulièrement informée (à noter qu'il existe un agrément pour l'élaboration du plan et un agrément pour la réalisation de l'étude d'incidences, cela peut être la même personne ou le même cabinet)

- le projet de loi est provisoirement adopté par le gouvernement.

- L'enquête publique est organisée et la consultation de la population est organisée : le plan adopté aura valeur réglementaire.

- La CRAT, le CWEDD, et les autres personnes consultées (voir supra) émettent un avis sur le dossier comprenant le projet de plan accompagné de l'étude d'incidences environnementales ainsi que des réclamations, remarques, observations recueillies lors de la phase d'enquête publique.

- le gouvernement peut alors adopter le plan, mais il doit motiver sa décision s'il s'écarte de l'avis de la CRAT.

- le gouvernement doit assortir l'autorisation d'une déclaration environnementale résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées et la manière dont les avis ont été pris en compte.

- Le plan peut alors être publié.

Pays Bas :

Le cadre juridique de la mise en œuvre de la directive 2001/42 est défini dans le cadre du « Environnement management act » qui définit le statut et le rôle de la Commission nationale de l'évaluation environnementale (MER).

L'Autorité environnementale est désignée en fonction de la nature et du contenu du plan ou programme.

Les termes des directives « autorités qu'il faut consulter étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement » ont été transposés dans la législation nationale comme « les autorités administratives, qui eu égard aux dispositions statutaires sur lesquels les plans et programmes sont fondées, sont intégrées dans la préparation du plan ou programme ».

Ces autorités peuvent être en principe toute organisation gouvernementale, les inspecteurs municipaux, le service national pour l'archéologie, la culture : « RACM »...

La Directive 2001/42 est transposée dans la législation néerlandaise dans l'esprit et la lettre de l'approche du déploiement de l'évaluation environnementale dès l'amont. Cette législation est remarquable puisqu'elle est allée au delà des obligations des directives sur deux points essentiels qui lèvent certaines ambiguïtés sur la période initiale de déclenchement de l'intervention de l'Autorité environnementale :

1. Elle institue un cadrage préalable de la vérification préliminaire (à ce stade de notre analyse du droit comparé des Etats membres, deux législations procèdent de cette façon). Une communication doit être réalisée sous forme de notification – de l'intention de préparer un plan. Cette notification soumise à publicité doit faire apparaître :

- les documents signifiant l'intention de déposer un projet de plan – aux fins d'inspection – et si tel est le cas préciser où et quand?
- Une analyse concernant cette intention, la méthode de communication et l'échéance.
- La MER ou tout autre organe indépendant se donnent la possibilité de faire des recommandations sur l'intention du pétitionnaire à propos de ce projet de plan ou programme.
- La seconde avancée par rapport à la directive concerne les avis obligatoires de la MER. Cette consultation suivie d'un avis est obligatoire à chaque fois que le projet de plan ou programme est susceptible d'affecter un site protégé, tel que défini par le réseau écologique national ou si un site fait partie du réseau Natura 2000. La MER peut être également saisie à la demande de l'autorité compétente en charge de l'autorisation du plan ou projet.

En résumé, on dénombre 7 étapes dans la procédure d'élaboration de l'instruction de la demande :

- Phase de communication et d'information publique

- Consultation des autorités compétentes gouvernementales sur le champ d'application matériel et le contenu de l'évaluation, notamment le degré de détail des informations adéquat au plan ou programme en préparation (indique précisément ce qui est du

ressort du plan et ce qui doit être nécessairement inclus dans l'évaluation environnementale;

- Préparation de l'évaluation environnementale
- Évaluation du projet de plan ou programme, avec une implication possible de la MER
 - Argumentation de l'évaluation et lien avec la finalisation du projet de plan ou programme
- publication et annonce officiel du plan ou programme
 - Évaluation des effets après la mise en œuvre.

A noter qu'aux Pays-Bas le rapport environnemental contient systématiquement des éléments supplémentaires (par rapport à ceux imposés par les directives), comme l'impact social et économique d'un projet de plan ou programme.

Allemagne

Comme en France, le processus d'évaluation environnementale est intimement intégré dans le processus d'autorisation. Contrairement aux pratiques belges et néerlandaises ci-dessus évoquées, l'autorité compétente pour l'autorisation conserve tout au long du processus une compétence quasi discrétionnaire.

L'exemple pris concerne la transposition en droit allemand de la directive 2001/42 dans le code de l'urbanisme (Baugesetzbuch), l'étude d'impact sur les projets sont régis sur le fondement de la loi relative à l'étude d'impact sur l'environnement, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung,

Tous les plans d'urbanisme ne sont pas soumis à étude d'impact (comme en France).

L'Allemagne, comme la France, a adopté l'approche de liste fermée et donc il est aisé de savoir quel secteur nécessite une évaluation environnementale au titre de la directive 2001/42.

Néanmoins, La loi fédérale relative à la conservation de la nature édicte une obligation générale d'élaborer une évaluation environnementale dès lors que le plan ou programme risque d'affecter des sites entrant dans son champ d'application.

Après le principe d'adoption d'une telle évaluation environnementale par l'autorité compétente pour l'autorisation, la phase de détermination du contenu de l'étude peut commencer. Après la préparation du projet de rapport environnemental, le projet de plan ou programme ainsi que le rapport sont portés à la connaissance du public et des autorités environnementales...

L'autorité compétente pour l'autorisation, sur le fondement de ces éléments, examine le rapport environnemental et finalise le processus de décision.

L'autorité compétente est l'initiateur ou l'auteur du plan ou programme sujet à une évaluation environnementale et elle reste responsable durant toutes les phases du cursus de la préparation de son plan ou programme et notamment l'élaboration du rapport environnemental. Il arrive que l'Autorité compétente fasse appel à un expert extérieur pour préparer le rapport environnemental. Il n'y pas, comme en Belgique (le Comité) ou aux Pays-Bas (MER) une instance créée et dédiée spécialement pour régir le processus d'évaluation environnementale puisqu'il est intégré dans le cadre des règles qui régissent la planification (c'est d'ailleurs le même système au niveau des Länder).

S'agissant de la vérification préliminaire, le rapport allemand d'application de la directive 2001/42 fait apparaître que dans 70% des cas, il en résulte qu'il n'y a pas besoin d'évaluation environnementale. Cette vérification se fait de manière intégrée au processus de décision par l'auteur du plan ou programme, autorité responsable.

C'est donc en toute logique, que ce dernier détermine également le contenu du rapport d'évaluation environnementale, y compris le degré de précision des informations qui doivent être intégrées au plan ou programme. Les dispositions législatives empruntent d'ailleurs les mêmes termes que les directives et ne donnent pas forcément – a priori – une idée exacte de ce que le rapport doit contenir : «les informations qui doivent être raisonnablement exigées...» tenant compte «des «connaissances et des méthodes d'évaluation existantes...».

Sans apport extérieur à l'auteur du plan et programme, la mise en œuvre de ces dispositions sera sujette à interprétation et risque d'entraîner – in fine – des recours si les limites à ces concepts ne sont pas fixées de manière un peu plus précise. La cour de justice européenne sera sans doute appelée en tout cas à en fixer elle-même les limites.

Cela impacte également le processus de détermination du contenu du rapport d'évaluation environnementale.

L'auteur du plan ou programme définit l'étendue du rapport d'évaluation environnementale, y compris le degré de précision des informations, tenant compte des principes définis dans la loi (et qui reprennent textuellement les concepts de la directive, à savoir ce qu'il est raisonnablement exigé compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes...

Pour éviter les duplications et lorsque le plan ou programme est partie intégrante d'un ensemble hiérarchisé, il sera demandé une évaluation au niveau du processus global de planification.

Les autorités qui ont des responsabilités spécifiques dans le domaine « de l'environnement et de santé qui y sont liés » sont consultées durant la phase de détermination du contenu du rapport d'évaluation environnementale ainsi que pour fixer le degré de précision des informations devant être contenues dans ledit rapport.

Les autorités environnementales ont la faculté de débattre ou commenter les décisions qui ont été prises sur l'étendue de l'évaluation environnementale par l'auteur du plan. A ce niveau, il est précisé que des experts ou « parties tierces » peuvent être sollicités, le cas échéant. Il est enfin précisé que « si les autorités consultées disposent d'informations importantes pour l'intérêt du rapport environnemental, elles les transmettent à l'autorité compétente ».

Au moment de l'évaluation quinquennale de la directive 2001/42, l'expert fait état (dans le rapport allemand) du manque d'outils méthodologiques (lignes directrices) sur le processus de détermination du contenu du rapport d'évaluation.

La consultation de l'autorité environnementale ou des Autorités environnementales est un clause substantielle. Si elle est régie selon les règles du droit interne à chaque Etat membre, elle doit être effective pour atteindre au mieux les objectifs de la directive.

En droit allemand (et sur la base du rapport quinquennal rendu à la Commission), nous n'avons pas pu déterminer quelles sont les Autorités environnementales désignées. Il est simplement indiqué que « la consultation des autorités concernées est une « procédure standard » dans le cursus administratif. L'implication d'Autorités environnementales est assurée par l'opportunité de donner des avis sur la base du projet de plan ou programme ou du projet de rapport environnemental et/ou de réunions. ».

Il est communément admis qu'un délai d'un mois généralement est ouvert par l'autorité compétente pour soumettre les commentaires et avis.

Italie

Le ministère de l'environnement et de la protection du territoire et de la mer est le département ministériel de tutelle qui gère les EIE et les ESIE. L'agence pour la protection de l'environnement et les services techniques sont des institutions qui interviennent en soutien de ce ministère. L'Italie a procédé également à une vague de décentralisation de ces services centraux aux Régions (20 au total). Chaque Région a sa propre administration avec une Agence de protection de l'environnement.

Au sein du ministère de l'environnement, il existe une commission technique consultative, chargée spécifiquement de contrôler les évaluations environnementales.

L'Italie a privilégié l'approche de la liste fermée en transposant la Directive 2001/42 avec tout de même trois exceptions où elle pratique l'approche au cas par cas (qui reprennent les dispositions de la directive, les plans ou programmes susceptibles d'affecter de petites zones au plan local, des modifications mineurs de plans ou programmes existants, ou encore des plans et programmes non prévus par la liste) .

Le code de l'environnement prévoit une procédure administrative « valutazione ambientale strategica, VAS » : évaluation environnementale stratégique. Il s'agit d'une étude qui doit être préalablement effectuée à l'approbation de plans et programmes d'urbanisme par les autorités compétentes au niveau national, régional ou provincial, suivant l'importance et la localisation des ouvrages en cause.

L'autorité compétente pour approuver les actes d'aménagement du territoire doit vérifier au préalable, si le plan en cause peut avoir des effets significatifs sur l'environnement : la VAS doit être effectuée pendant la phase préparatoire du plan et, de toutes façons, avant son approbation définitive. Pour les plans soumis à la VAS, on doit rédiger, en vue de leur approbation, un rapport environnemental, qui va constituer la partie intégrante de la documentation requise. Dans ce rapport, on doit déterminer, décrire et évaluer les effets

significatifs qui pourraient se produire sur l'environnement et sur le patrimoine culturel, ainsi que les alternatives raisonnables à adopter eu égard aux finalités assignées au champ géographique du plan.

Préalablement à l'approbation, le projet de plan doit être mis à la disposition du public et des autres autorités qui, en raison de leurs compétences spécifiques en matière environnementale ou du paysage, exercent des fonctions administratives liées aux effets que l'application du plan peut produire sur l'environnement. L'autorité environnementale émet un avis circonstancié et motivé sur la compatibilité environnementale qui constitue la base de la poursuite du plan.

L'évaluation elle-même est considérée comme un acte préparatoire non susceptible de recours seule la décision finale pourra être contestée.

Pour l'évaluation environnementale des projets, la procédure de VIA s'applique (valutazione di impatto ambientale», elle s'apparente à la précédente.

La procédure d'évaluation de l'impact environnemental des infrastructures et des installations productives impose au promoteur de préparer à ses frais, une étude d'impact contenant :

- la description du projet
- la description des mesures propres à réduire ou compenser les effets négatifs à l'égard de l'environnement
- les données nécessaires à évaluer les effets négatifs sur le milieu
- la description des alternatives possibles et les raisons des choix effectués
- les informations sur le projet en relation avec l'usage des ressources naturelles et la production de substances nuisibles et de déchets.

Dans cette hypothèse, l'Autorité qui émet l'évaluation de compatibilité environnementale est le ministre de l'environnement et de la protection du territoire. L'acte final est adopté en comité interministériel sur la programmation économique. Si le ministre de l'environnement a rendu une décision négative sur la compatibilité environnementale, la décision finale appartient au conseil des ministres.

Vérification préliminaire :

Conformément aux dispositions du décret loi 4/2008, l'autorité qui propose un plan ou programme sujet à vérification préliminaire doit envoyer un rapport préliminaire décrivant le plan ou programme en y incluant des informations et données validant l'idée ou non que ce plan est susceptible d'avoir des effets significatifs sur l'environnement.

D'autres Autorités pourraient être consultées dès la procédure de vérification préliminaire.

L'autorité compétente doit donner sa décision sur la vérification préliminaire dans le délai de 90 jours à compter de la date de réception du rapport préliminaire.

Contenu du rapport d'évaluation environnementale :

L'autorité proposant ou l'auteur d' un plan ou programme prépare un rapport préliminaire sur les effets potentiels sur l'environnement. Sur cette base, l'autorité compétente consulte l'ensemble des organes compétents en matière d'environnement » afin qu'ils déterminent la portée et le détail du rapport environnemental. La phase de consultation doit être achevée dans un délai de 90 jours.

La consultation des autorités qui ont des compétences spécifiques en matière d'environnement se réalise dans la phase de vérification préliminaire et dans la phase de détermination du contenu du rapport environnemental.

Si dans la première phase l'Autorité compétente doit prendre en compte l'avis de ces autorités, dans la seconde, rien n'indique dans le décret comment leur avis peut être pris en compte.

Le rapport environnemental est également fourni aux institutions compétentes en matière d'environnement. L'autorité compétente doit évaluer pendant la phase d'élaboration du plan ou programme les observations et avis émanant des institutions compétentes en matière d'environnement.

Espagne

La Sentence du tribunal constitutionnel 13/1998 confirme que l'étude d'impact environnemental revient à l'administration dont dépend le service compétent pour réaliser les travaux ou autoriser le projet. C'est le promoteur qui réalise l'étude d'impact environnemental qui est soumise à enquête publique. Les résultats et commentaires sont transmis à l'organisme compétent en matière environnementale pour qu'après examen il établisse « une déclaration d'impact environnemental ». L'organisme compétent en matière d'environnement avant de donner cette déclaration pourra exiger du promoteur de projet qu'il complète l'étude.

Cette déclaration décidera du point de vue environnemental de l'opportunité de poursuivre le projet ou non et si oui, il décidera des conditions de sa mise en œuvre;

Une fois réalisée, l'organisme environnemental la transmet à l'administration pour qu'elle poursuive sa procédure d'autorisation.

Il ne s'agit pas d'une procédure indépendante de la procédure d'autorisation mais d'un élément de la décision finale.

Sauf dans le cas des administrations locales, où les interventions seront menées par l'organisme compétent de la communauté Autonome,

Vérification préliminaire

- la procédure d'évaluation est initiée par l'organisme Promoteur, c'est à dire l'organisme d'une administration publique, nationale ou autonome, qui lance la procédure d'un plan ou programme et doit y intégrer les aspects environnementaux par le biais d'une étude environnementale.

- Il établit un rapport de « durabilité environnementale » , document qui permet d'identifier, décrire et évaluer les éventuels effets significatifs sur l'environnement résultant de la réalisation des plans et programmes ainsi que des alternatives raisonnables, y compris l'alternative zéro, qui pourrait supposer l'annulation pure et simple du plan ou programme.
- Une fois le rapport établi, il sera soumis à consultation des administrations publiques concernées (délai de 45 jours pour faire leurs observations)
- une fois la phase de consultation terminée, l'organisme environnemental (Autorité environnementale) ministère de l'environnement ou organisme compétent de la communauté autonome devra élaborer un rapport environnemental (où il pourra apprécier l'étude environnementale stratégique du plan ou programme réalisée par l'organisme promoteur.
- Le rapport environnemental est une pièce obligatoire du processus

Contenu du rapport environnemental

Différents documents sont élaborés. L'un d'entre eux définit le cadrage préalable (« documento de referencia) qui est élaboré par l'organisme environnemental qui est l'Autorité environnementale.

Il précise les termes de référence du cadrage du rapport environnemental :

- définition des critères de développement durable relatifs au plan ou programmes
- critères retenus sur le contenu, l'étendue et le degré de détail requis d'évaluation environnementale ex ante
- Prise en considération et évaluation des objectifs environnementaux
- Critères retenus pour le contenu et le degré de précisions des analyses requises
- Critères retenus pour engager le processus de consultation.

Royaume Uni

Le Royaume Uni est historiquement constitué de trois pays : l'Angleterre et le Pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du Nord, qui disposent d'un cadre légal très voisin en matière d'évaluation environnementale. Le Parlement de Westminster adopte la législation « primaire », de force supérieure, mais chaque pays a la faculté d'établir sa propre législation dans plusieurs domaines, dont l'environnement.

Plusieurs textes pris en 2004 et 2005 définissent le cadre légal de l'évaluation stratégique⁹

⁹ Statutory Instrument 2004 N°. 1633 The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004

Autorités consultatives

Sauf en Irlande du Nord, où le Département de l'Environnement (Environmental Heritage Service) est l'unique autorité consultative, plusieurs autorités doivent être consultées lors du processus de l'évaluation environnementale :

Angleterre :

- The Countryside Agency et English Nature, rassemblés depuis dans un nouvel organisme, Natural England
- English Heritage
- The Environment Agency

Pays de Galles:

- The Countryside Council for Wales
- The Environment Agency
- Cadw (désignée dans la loi « l'Assemblée Nationale du Pays de Galles »)

Ecosse :

- Scottish Heritage (désignée dans la loi « the Scottish Ministers »)
- The Scottish Environment Protection Agency
- Scottish Natural Heritage

Les textes précisent qu'en aucun cas une autorité consultative ne peut être en même temps autorité responsable, sauf en Irlande du Nord, où il n'y a une seule autorité. Cela a d'ailleurs soulevé un problème du point de vue de la transposition de la directive 2001/42, puisque le Département de l'Environnement est également autorité responsable pour les « development plans », à travers son Planning Service. La Haute Cour d'Irlande du Nord a jugé cette situation contraire à la directive, arguant que l'intervention de l'AE n'est pas seulement requise pour son expertise, mais aussi pour rendre le processus de décision plus transparent et renforcer l'accès du public à une information digne de confiance. La Cour d'Appel, saisie, a décidé d'interroger la Cour Européenne de Justice.

Vérification préliminaire

Welsh Statutory Instrument 2004 N° 1656 The Environmental Assessment of Plans and Programmes (Wales) Regulations 2004
Environmental Assesment (Scotland) Act 2005
Statutory Rules of Northern Ireland 2004 N° 280 Environmental Protection

La vérification préliminaire prévue par la directive 2001/42 s'applique dans deux cas :

- aux plans et aux programmes qui déterminent l'usage de petites zones au niveau local ;
- aux modifications mineures de plans et de programmes

Les Autorités consultatives doivent être obligatoirement consultées par l'Autorité responsable, avant que cette dernière prenne sa décision.

Toutefois, en cas de désaccord, c'est l'avis du Département de l'Environnement qui l'emporte en Irlande du Nord. En Ecosse, les désaccords éventuels sont tranchés par The Scottish Ministers.

La décision est rendue publique.

Cadrage préalable (scoping)

L'Autorité responsable doit recueillir l'avis des Autorités consultatives sur « le champ et le niveau de détail de l'information qui doit figurer dans le rapport environnemental ». Ces dernières disposent d'un délai de 5 semaines pour rendre leur avis.

Il n'existe pas d'obligation légale de produire un « scoping report », mais c'est de pratique courante. La consultation du public à ce stade n'est pas obligatoire, mais fortement recommandée.

Rapport environnemental

Le projet de plan ou de programme, accompagné du rapport environnemental, est adressé pour avis aux Autorités consultatives et mis à disposition du public. La durée des consultations est fixée au cas par cas par l'Autorité responsable, sauf au Pays de Galles, où elle est au minimum de 28 jours.

Mise en œuvre pratique de la directive 2001/42

Accompagnant la transposition de la directive, un « Guide pratique pour la mise en œuvre de la directive relative à l'évaluation environnementale stratégique a été publié en septembre 2005, afin de préciser les bonnes pratiques. Il sert de référence pour l'ensemble du Royaume Uni.

Quelques points méritent d'être cités.

Le guide souligne que la comparaison des alternatives se situe souvent dans un processus itératif, conduisant à modifier les propositions de départ¹⁰.

Le guide formule également des recommandations pour l'évaluation environnementale des plans ou programmes comportant des propositions pour des projets individuels :

¹⁰ « It is normal practice when developing a plan or programme to propose different ways of fulfilling its objectives. Each alternative can be tested against the SEA objectives, with positive as well as negative effects being considered, and uncertainties about the nature and significance of effects noted. There will often be an iterative process, with the alternative being revised as part of the SEA to enhance positive effects and reduce negative ones”

«Lorsqu'un plan ou un programme inclut des propositions pour des projets individuels, ceux-ci doivent être évalués à un niveau suffisant de détail pour permettre de prévoir grossièrement leurs effets significatifs sur l'environnement. C'est particulièrement utile lorsque le plan ou le programme définit un cadre pour la poursuite du processus de décision, ou lorsque des alternatives sont exclues ou significativement réduites à ce moment - là. La directive relative aux études d'impacts des projets n'exige pas la prise en considération d'alternatives, si ce n'est que le promoteur du projet doit en rendre compte lorsqu'il en a examinées. Lorsqu'une étude d'impact est exigée ultérieurement pour un projet, elle sera probablement éclairée par les résultats de l'évaluation stratégique, mais il ne sera généralement pas approprié d'aller au niveau de détail de l'étude d'impact dans le cadre d'un plan ou d'un programme ».

Le document traite également du suivi, pour lequel il définit 6 étapes :

1. qu'est ce qui doit être suivi ?
2. quelle sorte d'information est requise ?
3. quelles sont les sources d'informations existantes permettant de réaliser le suivi ?
4. y a-t'il des manques dans l'information, et comment peuvent-ils être comblés ?
5. que faudrait-il faire si des impacts négatifs apparaissent ?
6. qui est responsable des diverses activités de suivi, quand celles-ci devraient-elles être mises en œuvre, quelle est la forme appropriée de présentation des résultats.

Au delà de ce guide général, il convient de noter l'existence de plusieurs guides méthodologiques, concernant différents types de plans et programmes

Une enquête menée sur l'ensemble du Royaume Uni en 2006 indique que la plupart des évaluations stratégiques concernent des documents de planification ou d'usage des sols, suivis par les plans locaux de transport.

Cette enquête a fait également apparaître l'importance de l'étape du scoping, qui représenterait 50% du temps consacré à l'évaluation environnementale.

La Commission pour l'évaluation des impacts sur l'environnement (MER¹¹) des Pays-Bas

La Commission MER est un organisme indépendant, créé en 1987. Il a le statut d'une fondation privée, et bénéficie de subventions importantes des ministères (6,5 millions d'euros en 2007).

La MER est composée d'experts dans les différents domaines de l'environnement, actuellement une soixantaine de personnes, nommés pour une période de 5 ans. Son président, un ou plusieurs vice-présidents et un certain nombre d'autres membres sont mis à disposition par le VROM et le ministère de l'Agriculture et de la protection de la nature.

La loi sur la protection de l'environnement du 1er mai 2004 définit les compétences de la MER et la matière dont il est amené à intervenir dans le processus de l'évaluation environnementale. Mais, au delà de ce cœur d'activités, pour lesquelles son intervention est obligatoire, il a été amené à développer une activité de conseil, tant au niveau interne qu'à l'international, où il est très aujourd'hui très actif et participe à plusieurs programmes de coopération.

La MER

La MER (section 2.17) a pour mission:

de donner un avis aux ministres (VROM + Agriculture et protection de la nature) dans le cadre des procédures prévues pour examiner les cas de dispense d'étude d'impacts
de donner un avis à l'autorité compétente sur les documents de cadrage de l'étude d'impact et sur l'étude d'impact

La MER fait rapport chaque année de ses activités aux ministres¹², qui rendent le rapport public (section 2.18).

La MER établit un règlement intérieur, qu'elle adresse au VROM.

Lorsque la MER est saisie, elle constitue en son sein une commission particulière, présidée par le président du NCEA ou un des vice-présidents. Cette commission peut s'adjoindre des experts extérieurs. Le président informe l'autorité compétente et le pétitionnaire de la composition de la commission particulière (section 2.21).

La commission particulière établit un avis à la majorité de ses membres. Cependant, les membres qui ont défendu une position différente peuvent demander que cette position soit mentionnée dans l'avis; ils peuvent en outre faire ajouter un memorandum séparé, dans lequel ils exposent leur point de vue (section 2.22).

¹¹ Commissie M.E.R (commissie for de milieueffectrapportage) en néerlandais

¹² Ce rapport d'activité est adressé également aux ministres des Affaires étrangères et du Développement de la Coopération, en raison des activités importantes de la MER dans l'international

La MER est obligatoirement consultée sur toutes les études d'impact de projets, ainsi que sur les plans et programmes, lorsqu'une zone protégée est susceptible d'être affectée. Elle donne également son avis sur les documents de cadrage, ou termes de référence, des études. Au delà des cas de saisine obligatoire, elle peut être consulté par les ministres et les autorités provinciales et locales. L'activité de conseil prend une part croissante.

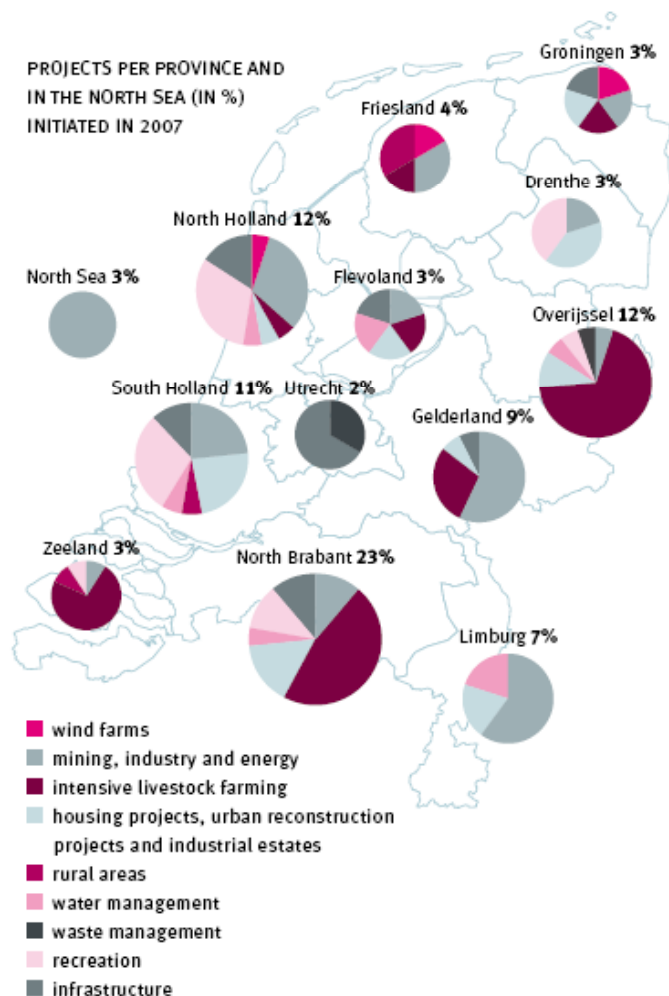
Son rapport d'activité 2007 fait apparaître une activité importante, pour le compte du gouvernement central (20% environ des cas) et des autorités provinciales ou locales :

1. 3 avis de « screening » sur des projets
2. 129 avis sur les termes de référence d'études d'impacts de projets, 20 pour des plans ou programmes
3. 87 avis sur études d'impacts de projets, 11 avis pour des plans ou programmes, 24 pour une combinaison

In 2007 the NCEA issued 278 advisory reports:

- 129 advisory reports on Terms of Reference for EIA;
- 87 advisory reviews for EIA;
- 24 advisory reviews for combined EIA and SEA;
- 20 advisory reports on Terms of Reference for SEA;
- 11 advisory reviews for SEA;
- 3 advisory reports on screening for EIA;
- 4 other advisory reports.

Compared with previous years, in 2007, relatively more advisory reports were issued for local authorities as compared to central government and provincial authorities: 58% of the advisory reports were for local authorities, 27% were for provincial authorities and 15% were for central government. The figures for 2006 were 47%, 32% and 21%.



Source: rapport d'activité 2007

Le rapport d'activité indique que dans la grande majorité des cas, les avis de la MER sur les termes de référence sont largement suivis. Dans 90% des cas, l'avis de la MER a introduit de nouveaux éléments qui, une fois sur deux, ont porté sur de nouvelles options ou alternatives.

Le rapport d'activité note également que plus de la moitié des études d'impacts présentaient des insuffisances importantes en ce qui concerne les impacts sur le milieu naturel, qui ont le plus souvent été complétées par les autorités compétentes.

La procédure

Dans le cadre du « screening », l'avis de la MER doit être adressé aux ministres dans un délai de 5 semaines (section 5, sous-section 6)

Préparation de l'étude d'impacts: les termes de référence¹³

La personne qui entreprend une action soumise à autorisation, pour laquelle l'étude d'impact est requise, en informe par écrit l'autorité compétente.

Cette dernière accuse réception du courrier, rend publique sa notification et en adresse copie à la MER (section 7.12), qui dispose d'un délai de 9 semaines pour transmettre ses recommandations pour les termes de référence de l'étude.

Le public est appelé dans le même temps à faire connaître ses observations, sans que les textes précisent si la MER est en mesure d'en prendre connaissance (section 7.14).

L'autorité compétente doit discuter du contenu des termes de référence avec le pétitionnaire et fait connaître sa décision sur les termes de référence dans un délai de 13 semaines après réception du courrier qui marque le démarrage de la procédure (section 7.15).

Ces différentes consultations semblent se poursuivre parallèlement.

L'avis de la MER sur l'étude d'impact¹⁴

L'autorité compétente adresse une copie de l'étude d'impact à la MER et rend publique l'étude, dans un délai de 8 semaines après réception (section 7.20).

Toute personne peut adresser à l'autorité environnementale ses observations sur l'étude d'impact pendant une période d'au moins 4 semaines. L'autorité compétente peut décider d'organiser une réunion publique, il en informe alors la MER.(section 7.23)

La MER dispose d'un délai d'au moins 5 semaines après la clôture de la période de consultation du public (ou après la date de la réunion publique, si celle-ci est postérieure) pour rendre son avis (section 7.26).

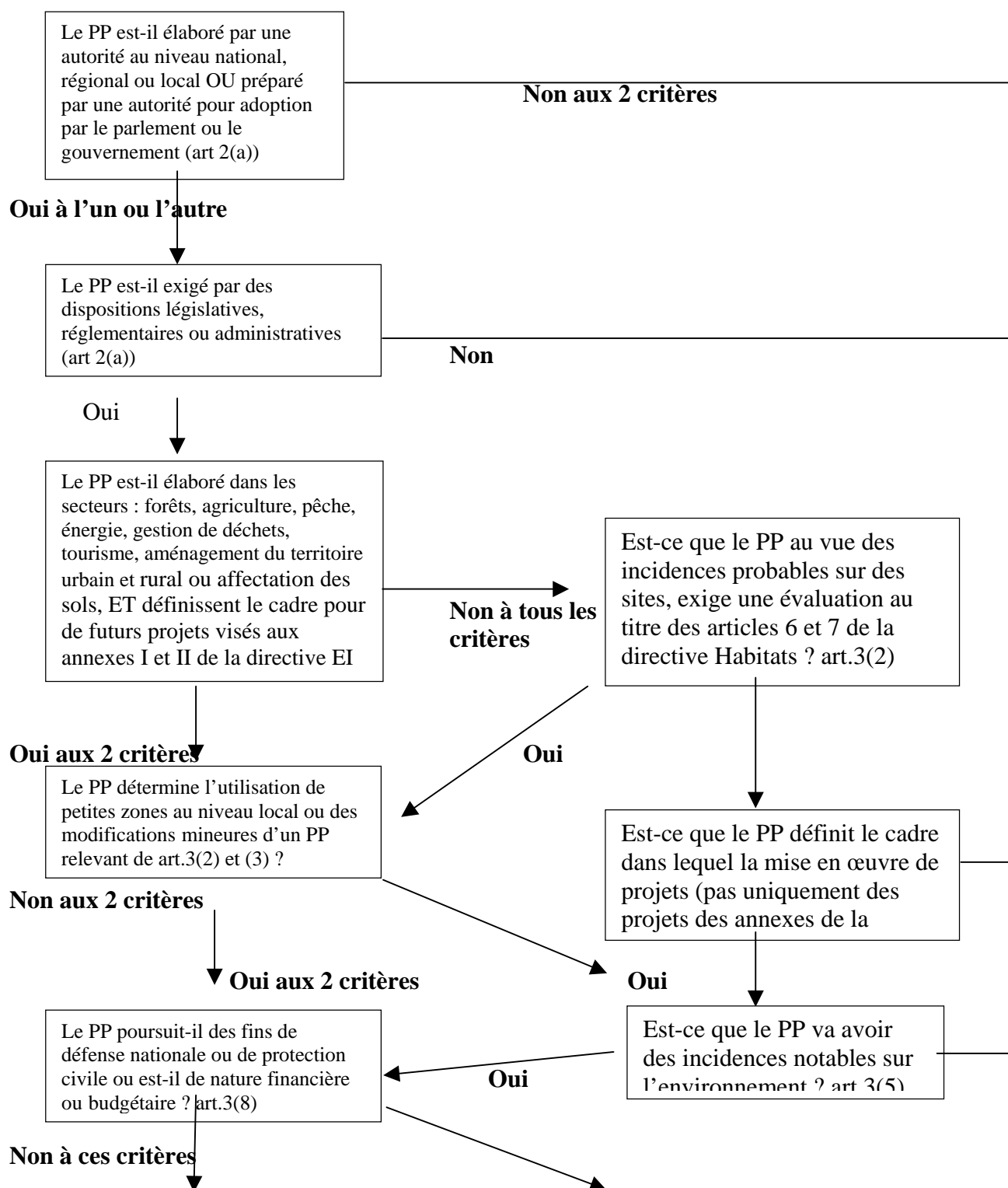
La MER reçoit copie de l'autorisation délivrée par l'autorité compétente, à l'issue de la procédure (section 7.38).

¹³ Pour les plans et programmes, la consultation de la MER n'est pas obligatoire et peut être faite sur une base volontaire par les seules autorités gouvernementales

¹⁴ Pour les plans et programmes, l'avis de la MER est obligatoire que dans les cas prévus par la loi sur la protection de la nature, et lorsque qu'une zone protégée faisant partie du réseau national est concernée. Dans les autres cas, l'avis de la MER se fait sur une base volontaire à la demande de l'autorité compétente.

Exemple d'outils utilisés dans le cadre de l'évaluation environnementale

Vérification préliminaire (Screening) : application des critères de la directive



Oui

Une étude d'impact stratégique est requise

Pas d'étude d'impact stratégique requise

e d'évaluation de la qualité
environnementale stratégique

(1) Description des données environnementales et du processus d'ESIE	Note	Commentaires
<i>Le rapport d'ESIE:</i>		
Précise le contenu et les principaux objectifs du plan		
Précise les liens avec d'autres plans et programmes pertinents		
Décrit comment l'ESIE et le processus d'élaboration du plan ont été intégrés (l'ESIE devrait être conduite tout au long de la préparation du plan)		
Dans le but d'éviter la répétition de l'évaluation, indique les aspects qui devront être traités aux stades ultérieurs du processus de décision		
Fournit les information pertinentes sur l'état actuel de l'environnement, de l'économie et les aspects sociaux susceptibles d'être affectés de façon significative, et sur leur évolution probable si le plan n'est pas mis en oeuvre		
Fournit des informations sur les aspects pertinents de la situation environnementale, en particulier dans les zones d'intérêt environnemental particulier		
Fournit des informations sur les objectifs de protection de l'environnement, établis au niveau international, communautaire ou national, qui sont pertinents pour le plan et la façon dont ces objectifs ont été pris en compte dans la préparation de celui-ci		
Evaluation de la section (1)		
(2) Identification et évaluation des grandes options	Note	Commentaires
<i>Le rapport d'ESIE:</i>		
Décrit les solutions de substitution raisonnables, tenant compte des objectifs et du champ géographique d'application du plan, qui ont été identifiées		
Liste les aspects environnementaux pris en compte dans l'évaluation		
Décrit comment ces aspects ont été sélectionnés la biodiversité <ol style="list-style-type: none"> 1. la population 2. la santé humaine 3. la faune 4. la flore 5. le sol 6. l'eau 		

¹⁵ Tiré du livre de Thomas B Fischer, Université de Liverpool « Theory and Practice of Strategic Environmental Assessment – towards a more systematic approach

7. L'air 8. les facteurs climatiques 9. les biens matériels 10. l'héritage culturel (dont l'architecture, l'archéologie) 11. et les interactions entre ces facteurs		
Indique les aspects qui seront traités de manière plus appropriée à d'autres niveaux du processus de décision, afin de ne pas multiplier les évaluations		
Montre comment les connaissances et les méthodes d'évaluation existantes ont été utilisées		
Evaluation de la section (2)		
(3) Détermination de l'importance des impacts	Note	Commentaires
<i>Le rapport d'ESIE détermine comment les impacts significatifs ont été déterminés :</i>		
En indiquant le degré de précision avec lequel le plan définit le cadre des projets : localisation, taille, nature, conditions de fonctionnement, allocation de ressources		
En identifiant la valeur et la vulnérabilité des zones susceptibles d'être affectées		
En identifiant les effets sur les zones ou espaces protégés à des titres divers, au niveau national, communautaire, international		
En identifiant le degré de probabilité, la durée (court, moyen et long terme, permanent et temporaire), la fréquence et la réversibilité des effets, positifs ou négatifs, des différentes options		
En identifiant les effets induits et les effets cumulatifs des différentes options		
En identifiant la nature transfrontalière des effets des différentes options		
En identifiant les risques pour la santé, notamment les risques dus aux accidents, dans les différentes options		
Evaluation de la section (3)		
(4) Processus de consultation	Note	Commentaires
<i>Le rapport d'ESIE:</i>		
Décrit comment les autorités (environnementales) ont été consultées au moment d'établir des termes de référence du plan		
Décrit comment le projet de plan et le rapport d'EIS ont été mis à la disposition de ces autorités et du public concerné, et comment ces derniers ont été en mesure d'exprimer leur opinion dans des délais suffisants		
Indique comment les résultats de la consultation sur le plan et l'ESIE seront pris en compte dans la décision		
Evaluation de la section (4)		

(5) présentation de l'information et résultats	Note	Commentaires
<i>Le rapport d'ESIE:</i>		
Contient une section distincte, rédigée selon les exigences de la directive ESIE, décrivant les difficultés et les incertitudes rencontrées pour fournir les informations requises		
Au moment de la décision, est accompagné d'une déclaration résumant comment les considérations environnementales / de durabilité ont été intégrées dans le plan ou programme et comment le rapport ESIE et les résultats des consultations ont été pris en compte et les raisons pour lesquelles le plan a été adopté, compte tenu des autres alternatives raisonnables envisagées		
Evaluation de la section (5)		
(6) Recommandations sur les options retenues, suivi	Note	Commentaires
<i>Le rapport d'ESIE</i>		
Indique les raisons pour lesquelles les autres solutions envisagées ont été sélectionnées, et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée		
Précise les mesures envisagées pour éviter, réduire et dans la mesure du possible compenser toute incidence négative notable de la mise en œuvre du plan sur l'environnement		
Décrit les mesures envisagées pour le suivi des effets significatifs sur l'environnement de la mise en œuvre du plan afin, entre autres, d'identifier à un stade précoce, des effets négatifs imprévus		
Doit expliquer comment le suivi est réalisé, de manière à permettre d'entreprendre des actions appropriées pour y porter remède		
Doit expliquer comment les suivis existants peuvent être utilisés, le cas échéant, pour éviter des duplications		
Evaluation de la section (6)		

Systeme de notation

Note A - Le travail a en général été bien fait sans omissions importantes

Note B - Il est réalisé de manière satisfaisante et complète avec peu d'omissions ou de réponses inadéquates

Note C - Il est considéré comme juste satisfaisant malgré quelques omissions ou de réponses inadéquates

Note D - Les grandes parties sont dans l'ensemble traitées, mais de manière insatisfaisante en raison d'omissions ou de réponses inadéquates

Note E - Non satisfaisant, avec des omissions ou des réponses inadéquates significatives

Note F - Très insatisfaisant, avec des thèmes importants traités insuffisamment

Note G - Travail totalement absent

Annexe 6

Plans et programmes d'infrastructures et de transports

Questionnaire de contrôle de qualité d'une évaluation environnementale stratégique d'un plan de transport

<p>Objectifs et contexte le propos et les objectifs du plan sont présentés clairement les enjeux et les contraintes environnementales, y compris les objectifs de protection établis au niveau national et communautaire, sont traduits en objectifs et cibles des indicateurs et des cibles sont précisés chaque fois que c'est approprié les liens avec les autres plans, programmes et politiques pertinents sont identifiés et explicités</p>	
<p>Détermination des termes de référence du rapport environnemental</p> <ul style="list-style-type: none">• les autorités environnementales sont consultées de façon appropriée et au moment• approprié sur le contenu et le champ du rapport environnemental• l'évaluation est focalisée sur les enjeux significatifs• les difficultés rencontrées au plan technique, procédural ou autre sont exposées; les hypothèses et les incertitudes sont explicitées• les raisons pour lesquelles certains enjeux n'ont pas été pris en considération sont indiquées	
<p>Alternatives</p> <ul style="list-style-type: none">• les alternatives raisonnables sont prises en considération et leur choix est justifié• les alternatives incluent les scénarios « do-minimum » et/ou « business as usual » chaque fois que c'est pertinent• les effets sur l'environnement (aussi bien négatifs que positifs) de chaque alternative sont identifiés et comparés• les incompatibilités entre les alternatives et les autres plans, programmes ou politiques pertinents sont identifiées et expliquées• les raisons des choix et de l'élimination des alternatives sont indiquées	
<p>Informations de base</p> <ul style="list-style-type: none">• les aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et leur évolution probable sans le plan sont décrits (scénario « sans le plan »)• les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être affectées de manière significative sont décrits• les difficultés rencontrées comme le manque de données ou de méthodes sont expliquées	
<p>Identification et évaluation des effets probables significatifs</p> <ul style="list-style-type: none">• les effets identifiés incluent les thèmes listés dans la directive (biodiversité, population, santé humaine, faune, flore, sols, eau, air, facteurs climatiques, matériaux, patrimoine culturel et paysage), s'ils sont pertinents• les effets aussi bien positifs que négatifs sont pris en compte, en précisant leur durée (court, moyen ou long terme)• les effets probables indirects, cumulatifs et combinés sont identifiés dans la mesure du possible• les interactions entre les effets sont pris en considération dans la mesure du possible lorsque c'est pertinent. la prévision et l'évaluation de ces effets s'appuie sur l'utilisation	

<ul style="list-style-type: none"> de standards, ratios • les méthodes utilisées pour évaluer les effets sont décrites les sources et les niveaux d'incertitude de l'évaluation sont identifiés et précisés • des enjeux plus larges de durabilité sont également pris en considération 	
<p>Mesures de mitigation</p> <ul style="list-style-type: none"> • les mesures envisagées pour prévenir, réduire et compenser les effets négatifs significatifs de la mise en œuvre du plan sont indiquées en précisant leur coût et leur faisabilité • les enjeux à prendre en compte dans les études d'impacts des projets sont identifiés 	
<p>Le rapport environnemental</p> <ul style="list-style-type: none"> • est clair et concis dans son plan et sa présentation • utilise un langage simple et clair et évite ou explique les termes techniques • utilise des cartes ou d'autres illustrations lorsque c'est approprié • explique la méthodologie utilisée • explique les consultations qui ont été faites et quelles méthodes de consultation ont été employées • identifie les sources d'information, y compris le jugement d'experts et questions d'opinion • contient un résumé non technique reprenant l'approche globale de l'évaluation stratégique, les objectifs du plan, les principales alternatives considérées, et les modifications du plan résultant de l'évaluation stratégique 	
<p>Consultation</p> <ul style="list-style-type: none"> • les consultations sont conduites comme partie intégrante du processus d'élaboration du plan • les autorités environnementales et le public susceptible d'être affecté, ou ayant intérêt au plan sont consultés dans des formes et des délais qui leur donnent la possibilité d'exprimer de manière précoce et dans des délais suffisants leur opinion sur le projet de plan et le rapport environnemental 	
<p>La prise de décision et l'information sur la décision</p> <ul style="list-style-type: none"> • le rapport environnemental et les opinions des personnes consultées sont pris en compte lors de la finalisation et de l'adoption du plan • une explication est donnée sur la manière dont cette prise en compte a été effectuée • les raisons du choix du plan, à la lumière des autres alternatives raisonnables considérées, sont indiquées 	
<p>Mesures de suivi</p> <ul style="list-style-type: none"> • les mesures proposées pour le suivi sont claires, réalistes et reliées aux indicateurs et objectifs utilisés dans l'évaluation environnementale • pendant la mise en œuvre du plan, le suivi est utilisé lorsque c'est appropriée pour combler des déficits d'informations dans l'évaluation environnementale • le suivi permet d'identifier à un stade précoce des effets négatifs imprévus (ces effets doivent inclure les prévisions qui se révèlent incorrectes) • des propositions d'actions sont faites en réponse à des effets négatifs significatifs 	

Source: L'évaluation environnementale stratégique des plans et programmes de transport – décembre 2004 – Department for Transport, Transport Analysis Guidance (TAG) – Royaume Uni

Extraits du rapport Beacon, The SEA Manual, Commission européenne 2005 relatifs aux plans de transport

Dans le cadre d'un plan transport au niveau national, il sera tout particulièrement important de déterminer les enjeux à analyser (ainsi que leur niveau de détail) et les contours spatio-temporels concernés avec les alternatives qui seront mises en débat dans le rapport environnemental.

Il est également nécessaire de vérifier que le plan ou le programme n'entre pas en contradiction avec des objectifs déterminés à des niveaux différents. Par exemple des plans régionaux de qualité de l'air destinés à réduire les émissions à ce niveau devront être pris en compte lorsque le plan de niveau interrégional ou national est élaboré. Il en va de même avec des objectifs de protection généraux (maintien des corridors écologiques, prise en compte des zonages réglementaires,...). A chaque fois qu'un conflit possible est identifié, il faudra expliquer les compromis et les choix effectués et les mesures de compensation à entreprendre.

L'examen des alternatives est destiné à s'assurer que les impacts notables probables du plan sont intégrés durant la phase de préparation du plan. Cela permet d'expliquer aux personnes consultées et à l'autorité qui prend la décision finale les raisons pour lesquelles telle stratégie ou telle mesure sera appliquée.

Pour toutes les EIS, il s'agit d'apprécier l'évolution de la situation environnementale en l'absence du plan projeté, à la lumière des politiques gouvernementales actuelles. Il peut être utile d'envisager un scénario «en l'absence du plan» couplé aux alternatives prise en compte à plusieurs niveaux : par exemple, en examinant la restriction de la demande de transport par des mesures fiscales ou par des modèles d'urbanisme nouveaux, mais en se gardant d'élaborer des alternatives qui produiraient des impacts plus défavorables que le plan lui-même.

Dans le cas d'un plan de transport, les types de questionnement suivants pourront être abordés :

- Offre et demande : est ce que la demande d'accessibilité peut être satisfaite sans nouveau développement des infrastructures ? Est-ce que la demande de mobilité peut être contenue ?
- Procédés : y-a-t-il des procédés ou des méthodes qui permettent de répondre au besoin de mobilité sans qu'il y ait de surcroît de pressions en termes environnemental et de durabilité ?
- Tracés : où les localiser ?
- Calendrier de mise en œuvre : la séquence des investissements à réaliser doit être analysée en portant attention à leurs impacts sur les territoires.

Des matrices simplifiées pourront être utilisées comme ci dessous :

Types d'alternatives auxquelles l'indicateur est sensible			
Impact	Méthodes de construction, conception	Localisation, situation	Alternatives modales
Exemple : Changement climatique	Pas de sensibilité aux ajustements du projet	Au cas où il existe des différences significatives dans le tracé (longueur augmentée) <ul style="list-style-type: none"> • Emissions de CO² • Véhicules.kilomètres 	<ul style="list-style-type: none"> • Emissions de CO² • Véhicules.kilomètres par type de véhicule • Partage modal en voyageurs.kilomètres et tonnes.kilomètres • Congestion • Consommation de carburants

Source : rapport Beacon, The SEA Manual, pages 45-46 Commission européenne 2005.

L'évaluation doit comprendre une analyse jugeant du caractère significatif des effets (effets notables) aussi bien sur les populations concernées que sur la situation de l'environnement en général. Ceci peut être entrepris en appréciant notamment les effets cumulatifs et indirects du plan : l'implantation de nouvelles zones commerciales ou urbaines, la construction d'infrastructures ont des impacts géographiquement discernables en première analyse, mais il s'agit d'imaginer d'autres effets possibles comme des reports de circulation, des extensions de l'occupation des sols et leur fragmentation, la perte de sols agricoles à haute valeur agronomique, les impacts sur le paysage, des répercussions sur l'économie locale ou macro-locale (cas des zones commerciales induites par la construction de nouvelles infrastructures (bretelles, gares ferroviaires ou routières en rase campagne, etc).

En ce qui concerne **les effets cumulatifs** à prendre en compte, il est clair que, s'agissant des transports, ils sont multiformes : émissions de GES, nouveaux trafics générés par des reports sur de nouvelles infrastructures, impacts sur les paysages, sur l'eau, sur l'exposition au bruit, sur l'artificialisation. Ce qui est valable pour la situation environnementale l'est aussi pour la situation des populations concernées. Les impacts pourront être analysés et différenciés selon qu'il s'agit de populations rurales, périurbaines ou urbaines, possesseurs ou non de voitures, selon l'âge également...

Certaines zones peuvent être considérées comme dépassant les seuils admissibles en termes de bruit, de qualité de l'air ou d'artificialisation. Les SIG disponibles seront d'une grande utilité pour en juger, d'autant qu'ils sont opérationnels à des échelles qui transcendent les frontières administratives. La difficulté réside dans l'évaluation, probablement « à dire d'experts » des capacités de charge des milieux, particulièrement lorsque des atteintes irréversibles à la biodiversité peuvent se produire (cas des habitats de certaines espèces menacées qu'il est impératif de sauvegarder par exemple). Dans la plupart des cas, la question est d'établir avec suffisamment de certitude la fragilité du fonctionnement des écosystèmes ou les seuils au-delà desquelles la qualité de la vie pour les populations susceptibles d'être affectées par le plan, peut être remise en question.

Les mesures d'atténuation auront pour objet de rendre acceptables les impacts figurés. Il s'agira par exemple de permettre le rétablissement de fonctionnalités (cas des sols) ou de restaurer des zones de calme (installation d'écrans, mesures d'insonorisation, etc).

Tout dépend en fait de l'échelle où l'évaluation se produit. Plus celle-ci s'établit au plan macroscopique : plan national ou interrégional ou même régional, plus les incertitudes sur les enchaînements de causalité directs ou indirects seront importantes (présomption d'effets cumulatifs). Encore une fois, le recours à des expertises spécialisées et, chose indispensable, l'appel à la superposition de couches d'information géographiques illustrant ou confirmant la vulnérabilité des milieux récepteurs (ou des populations impactées) apparaît nécessaire. Le plan devra, in fine, être construit par rapport à des hypothèses d'impacts sur la qualité de vie des populations (y compris le contexte socio-économique) ou sur les écosystèmes en se posant la question de sa durabilité par rapport à des critères objectivables.

Les alternatives seront basées sur ce type d'information et sur les expertises dédiées.

Au total, les mesures d'atténuation devront s'appuyer sur des expertises croisées. L'autorité publique Etat (direction de ministère ou établissement public) ou collectivité locale, responsable du projet, du plan ou du programme, ne pourra en effet, à elle seule, répondre à toutes les questions, le plus souvent de nature technique, pour atténuer ou compenser les dommages supposés. Des solutions devront donc être imaginées et négociées grâce à des approches interinstitutionnelles.

Exemple d'indicateurs utilisables dans le cas d'Evaluation Stratégique « transports ».

Le corridor danubien en Autriche : indicateurs utilisés	
Objectifs environnementaux	Indicateurs/ critères d'évaluation
Réduction : <ul style="list-style-type: none"> des gaz à effet de serre des polluants atmosphériques de la consommation d'énergie 	Réduction <ul style="list-style-type: none"> des émissions de CO² des émissions de CO, Nox, CH₄, SO₂, particules de la consommation d'énergie (MJ) par carburants
Economiser l'utilisation de l'espace	Consommation d'espace additionnelle
Réduire l'impact dans les zones concernées	Consommation d'espace indirecte
Réduire l'impact sur les zones protégées	Longueur de l'infrastructure et emprise dans les réserves ou espaces protégés
Minimiser l'impact sur les zones récréationnelles	Longueur de l'infrastructure et emprise dans les zones de calme, ou dans les zones ouvertes au public
Réduire les nuisances dues au bruit	% de population concernée par l'infrastructure
Ne pas affecter les ressources en eau	Emprise de l'infrastructure dans les zones de captage
Minimiser l'impact sur le paysage	Longueur de l'infrastructure dans les zones de paysages protégés
Minimiser la fragmentation des zones	Augmentation nette de la fragmentation dans des zones non fragmentées

Source : rapport Beacon ib

Plan stratégique d'infrastructures d'Ecosse (STPR) Evaluation environnementale

Le STPR (Strategic transport projects review) définit un programme d'interventions sur les réseaux routiers et ferroviaires d'intérêt national pour la période 2012 - 2022 ; ce programme comprend des investissements d'infrastructures et des mesures d'exploitation. Il constitue l'un des éléments de la mise en œuvre de la stratégie nationale de transport (National transport strategy - NTS), adoptée en décembre 2006.

Celle-ci a fixé au STPR trois objectifs (déclinés en sous objectifs):
améliorer les temps de déplacements et les connections
réduire les émissions liées au transport
améliorer la qualité de service, l'accessibilité du transport

Le STPR a fait l'objet d'une évaluation environnementale, selon la méthode résumée dans cette note.

Son élaboration, qui a commencé début octobre 2006, est désormais achevée, puisque les consultations réglementaires sur le projet (avis des autorités environnementales et du public) se sont terminées en février 2009.

1. Le processus général d'évaluation environnementale du STPR et le rôle des acteurs

L'élaboration du STPR a été conduite par une équipe-projet (STPR Team) située dans la direction de la Stratégie et de l'investissement du ministère des transports (Transport Scotland), qui a fait appel à une équipe d'experts extérieurs (SEA Core Team) pour réaliser l'évaluation environnementale.

L'unité de l'administration centrale du gouvernement d'Ecosse chargée de l'évaluation environnementale (SEA Gateway, sorte d'équivalent du CGDD sur ce point) semble jouer le rôle de « gardien des procédures » : c'est elle qui saisit les 3 organismes qui se partagent le rôle d'autorité environnementale :

- Historic Scotland
- Scottish Environment Protection Agency (une autorité de régulation et de contrôle, responsable devant le Parlement)
- Scottish Natural Heritage

Dans le cas du STPR, Health Scotland a également été consultée.

L'évaluation environnementale a été intégrée à toutes les étapes de l'élaboration du STPR :

- octobre 2006-mai 2007 : mise au point de la méthode à travers une série de réunions entre l'équipe-projet, les experts du SEA Core Team et le ministère des transports, conduisant à l'élaboration d'un pré-rapport de « scoping » (objectifs du STPR, principaux enjeux environnementaux et méthodologie de l'évaluation), qui a été soumis de manière informelle aux autorités environnementales (AE) ;
- octobre 2007 : consultation formelle des AE sur les termes de référence de l'évaluation environnementale. Leur avis a été transmis à Transport Scotland, qui a établi le rapport définitif

- janvier 2008-décembre 2008 : soumission aux critères environnementaux des propositions susceptibles d'être retenues dans le STPR, selon plusieurs étapes qui vont être décrites plus loin et qui ont abouti au projet de STPR et au rapport d'évaluation environnementale
- décembre 2008-février 2009 : consultation du public et des AE sur le projet de STPR et son rapport environnemental

Ainsi, les AE interviennent à deux moments dans le processus d'évaluation : en donnant leur avis sur les termes de référence de l'évaluation environnementale (préparés par le maître d'ouvrage du STPR), en donnant leur avis sur le rapport environnemental. Il convient de noter que leur intervention est circonscrite à des deux moments : elles n'interviennent pas à proprement parler au cours de l'élaboration du STPR, c'est le rôle de la SEA Core Team.

2. Le processus d'évaluation environnementale

2.1. Le contenu du STPR et ses principaux objectifs

Le STPR contient les interventions suivantes :

- routes : mesures d'exploitation visant à rendre l'utilisation du réseau plus efficace (ITS, voies réservées aux véhicules à plusieurs occupants – HOV – gestion dynamique du trafic ; actions sur l'infrastructure (voies supplémentaires, voies de dépassement, contournements, amélioration de jonctions)
- rail : programmes d'électrification ; actions sur l'infrastructure (voies nouvelles, allongement de quais, amélioration du matériel roulant)
- bus ou autocars : voies prioritaires, investissements concourant à renforcer l'intermodalité
- autres mesures améliorant les changements et correspondances, et mesures d'innovation impliquant l'intervention du niveau national

Les études ont porté sur 20 corridors, les réseaux urbains des 4 plus grandes villes et sur 2 nœuds d'échange stratégiques.

Le STPR s'inscrit dans un ensemble de documents à caractère stratégique : outre la NTS déjà citée, qui a fait l'objet d'un rapport d'évaluation environnementale (non obligatoire), le Plan Climat (Scotland's Climate Change Program – mars 2006), la Stratégie du développement durable (Scotland's Sustainable Development Strategy – décembre 2005), etc., qui, pour certains d'entre eux, lui fixent des objectifs.

Il faut ajouter qu'au départ, les objectifs du STPR ont fait l'objet d'une évaluation sous l'angle de la « durabilité », en examinant leur compatibilité avec les objectifs retenus par la Stratégie nationale du développement durable. Il a été estimé que 9 objectifs nationaux du STPR étaient globalement compatibles avec cette stratégie¹⁶, 2 compatibles sous condition de donner la priorité aux transports publics¹⁷ ; seul l'objectif général de réduction du temps de transport

¹⁶ Réduire la durée des déplacements inter-urbains en transports publics ; réduire la durée des déplacements sur le réseau national pour les véhicules prioritaires et certains types d'usagers (HOV, fret, bus) ; réduire les émissions de CO² par personne km ; stabiliser les émissions totales de CO² ; réduire les émissions de CO² en cohérence avec les objectifs 2020 et 2050 ; améliorer la compétitivité relative de transport public par rapport à la voiture particulière ; améliorer la perception du transport public ; promouvoir les voyages sans ruptures de charge ; promouvoir la diminution des accidents de la route

¹⁷ promouvoir des durées de déplacements interurbains compétitifs ; promouvoir ce même objectif entre la Ceinture centrale et Aberdeen et Inverness

pour le fret s'est révélé incompatible avec l'objectif d'encourager le transfert modal du fret de la route vers le rail et la voie d'eau.

2.2 La méthode d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale a été intégrée tout au long du processus d'élaboration du STPR, à travers l'intervention de la SEA Core Team .

2.2.1 Scoping

Le scoping comprend les étapes suivantes :

- identification des plans et programmes ayant des rapports avec le STPR
- identification des enjeux environnementaux majeurs¹⁸
- avant-projet d'objectifs, d'indicateurs et des sources de données de base pour l'évaluation environnementale
- description de la méthode d'évaluation environnementale

Le document ainsi établi par l'équipe-projet STPR a été soumis aux AE, ce qui a conduit à réviser et à finaliser l'avant-projet¹⁹.

Le document final comprend, pour chaque enjeu environnemental, une liste d'objectifs et d'indicateurs (qui se présentent sous la forme de questions, auxquelles chaque opération doit être soumise²⁰).

En outre, un état de l'environnement a été dressé à l'intérieur d'une bande de 15 km de large autour de chaque 20 corridor de transport, en reprenant chacun des paramètres environnementaux et en estimant leur évolution probable entre 2012 et 2022. Une cartographie SIG a été produite pour tous les paramètres localisables.

Enfin, le degré de compatibilité entre les objectifs du STPR et les objectifs retenus pour l'évaluation environnementale a été estimé à dire d'experts (conforme/non-conforme/inconnu), conduisant les experts du SEA Core Team à proposer des adaptations des objectifs du STPR. Plusieurs d'entre elles ont été retenues par l'équipe-projet STPR ; en cas de refus, l'équipe-projet devait justifier sa décision.

Le même exercice a été conduit pour la définition des priorités (entre aménagement de l'existant, nouvelles infrastructures, etc.).

2.2.2 Evaluation environnementale

¹⁸ Ces enjeux sont ceux de l'annexe 3 de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : biodiversité, bruit, population, santé, sols et géologie, eau, air, facteurs climatiques, matériaux, héritage culturel, paysage, interaction entre les différents effets

¹⁹ Les observations des autorités environnementales et les réponses de Transport Scotland sont consultables par le lien : <http://www.transportscotland.gov.uk/reports/publications-and-guidance/road/j10194b-017.htm>

²⁰ en tout, 25 questions

Le processus d'élaboration du STPR recouvre quatre phases distinctes, au cours desquelles un grand nombre d'interventions potentielles ont été examinées, puis réduites et condensées. L'évaluation environnementale est intervenue à deux moments.

Une évaluation initiale, légère, a été conduite, afin d'identifier les interventions susceptibles de se heurter à des contraintes importantes, si elles étaient retenues dans la suite du processus de décision.

Après ce premier examen, les interventions ont été précisées ou étoffées, combinées avec d'autres, avant d'être soumises à une évaluation environnementale détaillée.

Les résultats des évaluations initiales et détaillées se présentent sous la forme de matrices.

Pour chaque corridor, étaient calculés au moyen de modèles les émissions de SO₂, de CO₂ et des cartes de bruit. L'évaluation des effets localisés a été effectuée par la superposition de cartes de sensibilité environnementale et d'une carte représentant la localisation des interventions prévues dans le corridor²¹. Pour chaque indicateur, les effets ont été décrits selon leur étendue temporelle (court ou long terme), leur portée spatiale, leur degré d'intensité (faible, modéré, sévère), l'ensemble étant agrégé par jugement d'expert et conduisant à classer l'intervention prévue dans une échelle à 7 niveaux²².

L'approche retenue vis à vis du traitement des impacts d'une intervention était, d'une manière classique : d'abord chercher à éviter l'impact, puis le réduire et, si nécessaire, le compenser. Il a été supposé en règle générale que tous les projets devaient respecter les obligations réglementaires, mais une investigation plus poussée a été réalisée chaque fois que ces règles sont apparues insuffisantes, conduisant à préciser dans le rapport d'évaluation stratégique des préconisations à mettre en œuvre dans les stades ultérieurs du projet concerné.

Enfin, l'évaluation s'est intéressée aux impacts cumulatifs des interventions du STPR sur différents types de récepteurs, à l'échelle des régions ou localités, ces récepteurs pouvant être des populations ou des milieux naturels.

3. Retour sur les étapes du processus d'évaluation

3.1 Evolution de l'état de l'environnement à l'horizon 2022

Pour pouvoir apprécier l'impact environnemental du STPR, une projection de l'état de l'environnement a été réalisée à plusieurs horizons (2012, 2017 et 2022), pour chacun des indicateurs retenus.

Les émissions et nuisances dues au transport ont été calculées par des modèles, selon deux scénarios définis par Transport Scotland (« Do-Minimum » et « scénario de référence »), en intégrant des hypothèses sur le progrès technique. En ce qui concerne les émissions de CO₂ du

²¹ ainsi par exemple pour évaluer les impacts potentiels sur des sites Natura 2000, la consommation d'espaces naturels ou agricoles, la fragmentation des habitats ; pour estimer le nombre de personnes exposées à des niveaux de bruit supérieurs à 60 dB(A), la population bénéficiant d'une amélioration de son accès aux services de transport ou subissant des effets de coupure ; le nombre de personnes vivant dans des « zones de gestion de la qualité de l'air » (un peu comme nos PPA) ; les impacts sur les risques d'inondations, sur les sites protégés pour leur paysage, etc.

²² impact négatif majeur, moyen, mineur ; impact neutre ; impact positif mineur, moyen, majeur

transport routier, la prévision était de 7% d'augmentation entre 2005 et 2022, du fait de la poursuite de la croissance du trafic, notamment pour les marchandises.

Pour les autres indicateurs, ont été prises en compte : les perspectives de désignation de nouveaux sites Natura 2000 ou Ramsar et de classements au titre des paysages ; l'évolution de la qualité de l'air dans les principales agglomérations ; les risques d'inondations, supposés accrus du fait du changement climatique ; l'évolution de la localisation de l'habitat et des emplois et de l'accessibilité des transports pour différentes catégories de populations.

3.2 Première étape : évaluation préliminaire (évaluation de compatibilité)

Il s'agissait, à ce stade, d'évaluer la compatibilité des objectifs, politiques et priorités du STPR avec les objectifs retenus pour l'évaluation environnementale.

Dans le cas où les experts du SEA Core Team constataient une incompatibilité, ils proposaient d'autres options, que l'équipe STPR et Transport Scotland devaient soit accepter, soit rejeter, en justifiant alors leur décision.

C'est ainsi, par exemple, que l'objectif « réduire les émissions de CO² en ligne avec les attentes du programme sur le Changement climatique » a été complété par les références à la Stratégie du Royaume-Uni pour la qualité de l'air et le Règlement de l'Ecosse sur la qualité de l'air.

L'énoncé des priorités d'investissements a donné lieu également à débat, conduisant à retenir la hiérarchie suivante :

- veiller au maintien et à la sécurité de fonctionnement de l'existant
- promouvoir un ensemble de mesures, y compris des solutions innovantes, pour améliorer l'utilisation des capacités existantes
- promouvoir des améliorations ciblées des infrastructures

Cette évaluation a été complétée par un examen léger, à dire d'experts, de compatibilité de chacune des 135 interventions potentielles, retenues à ce stade de l'élaboration du STPR, avec les principaux textes de la législation en environnement, notamment : la directive Habitats (transposée en 2004), la directive-cadre sur l'eau (transposée en 2003 et 2005), la directive sur la qualité de l'air (transposée en 2007). Cet exercice a conduit à éliminer quelques interventions.

3.3 Deuxième étape : évaluation initiale et détaillée

3.3.1 Evaluation initiale

Elle s'inscrit dans un processus intégré, comme nous l'avons souligné, dans lequel l'environnement n'est qu'un des volets de l'évaluation des interventions potentielles.

C'est ainsi que plusieurs interventions, considérées comme ayant des impacts favorables pour l'environnement, n'ont pas été retenues, leurs avantages étant jugés trop modestes au regard des bénéfices en termes de transport et de leur coût. A l'inverse, des solutions alternatives ont été prises en considération pour d'autres interventions jugées fortement pénalisantes pour l'environnement.

3.3.2 Evaluation détaillée

Les interventions sorties du « tamis » de la phase précédente, regroupées en une cinquantaine d'opérations, ont été soumises à une évaluation détaillée, dont l'évaluation environnementale a constitué l'un des volets.

Une dizaine d'opérations, bien qu'ayant des effets jugés positifs pour l'environnement, n'ont pas été retenues, en raison de leur coût élevé comparé à leurs avantages, de leur intérêt local, ou du fait que d'autres opérations constituaient des alternatives plus satisfaisantes.

Les interventions que l'équipe STPR a décidé de poursuivre, malgré leurs effets négatifs résiduels importants, après mise en oeuvre de mesures réductrices correspondant aux meilleures pratiques, ont fait l'objet d'un examen plus approfondi, avec recherche de solutions alternatives.

3.4 Alternatives et mesures de « mitigation »²³

Trois opérations se sont trouvées dans ce cas : l'amélioration de l'itinéraire routier entre Dunblane et Inverness avec mise à 4 voies sur plusieurs tronçons ; la mise à 4 voies de la route nationale entre Inverness et Nairn ; diverses interventions routières visant à réduire les conflits entre le trafic longue distance et le trafic local (déviations, élargissements, etc.) Pour chacune d'entre elles, un scénario « do-minimum » a été considéré.

Dans les trois cas, le scénario « do-minimum » a été écarté, étant jugé inadéquat par rapport aux objectifs du STPR.

Les alternatives présentées par la SEA Core Team, visant à substituer aux propositions initiales des solutions ferroviaires, ont été considérées comme ne répondant que partiellement aux objectifs du STPR. Finalement, la solution retenue maintient la proposition initiale, en la complétant par une partie des propositions ferroviaires, de nature à permettre ultérieurement une évolution du partage modal.

A l'issue de ce travail, vingt-six interventions ont été estimées avoir un impact négatif sur au moins un paramètre environnemental. Après mise en oeuvre de mesures d'évitement et de mesures réductrices génériques, l'impact résiduel est apparu négligeable pour une majorité d'entre elles. Quatre interventions cependant ont conservé des impacts résiduels importants à ce stade de l'analyse, conduisant à renvoyer la définition des solutions au stade du projet et de l'étude d'impact détaillée dont celui-ci fera l'objet.

3.5 Evaluation des impacts cumulatifs

Les analyses précédentes ont été menées pour chaque intervention du STPR. Dans cette dernière étape, l'évaluation s'est intéressée aux impacts résultant de la combinaison des

²³ Ces mesures recouvrent dans l'ordre de priorité décroissant : l'évitement, la réduction d'impacts, les mesures compensatoires

interventions sur les différents territoires, leurs populations, leurs milieux naturels – impacts positifs et impacts négatifs, après mise en œuvre des mesures de mitigation.

L'exercice a conduit à formuler un ensemble de recommandations pour les études à venir, afin de minimiser les impacts lors de la définition des projets.

Il ressort aussi qu'au niveau global, le STPR aurait un effet positif sur la pollution de l'air et contribuerait (dans des proportions modestes) à la réduction des émissions nationales de gaz à effet de serre.

3.6 Stratégie pour le suivi environnemental du STPR

L'objectif du suivi environnemental est de s'assurer de la mise en œuvre effective des mesures de mitigation dont il a été question plus haut, d'identifier en temps voulu des effets qui n'auraient pas été prévus et d'y porter des remèdes appropriés.

Le suivi se traduit par la recommandation de mettre en place pour chaque intervention, dès le stade du projet, un dispositif d'observation autour d'indicateurs pertinents, dont une liste a été proposée pour chacun des thèmes retenus dans l'évaluation environnementale stratégique. Au nombre d'une trentaine, ces indicateurs se réfèrent aux grands objectifs des stratégies nationales et des directives communautaires.

Annexe 1
Les étapes de l'évaluation environnementale du STPR

Table 3.1: SEA Stages, SEA Tasks, and STPR Tasks Influenced

Stage No.	SEA Stage	SEA Tasks	Concurrent STPR Tasks
1	Screening	<ul style="list-style-type: none"> • Ascertain whether SEA is required for the STPR 	N/A
2	Scoping	<ul style="list-style-type: none"> • Identification of relevant PPS • Identification of key environmental issues • Identification of set of draft SEA objectives • Identification of a draft set of Indicator Questions • Identification of baseline data sources • Description of SEA Assessment Method • Production of SEA Scoping Report 	<ul style="list-style-type: none"> • Review Current and Future Network Performance • Determine expectations for network performance and identification of gaps and shortfalls
Statutory Consultation		<ul style="list-style-type: none"> • Integration of Consultation responses into SEA methodology • Establishing current and future network performance for baseline • Production of a current and future baseline • Testing compatibility of STPR and SEA objectives • Assess Corridor Criteria • Review Performance Indicators 	
STPR Task: Identify Potential Interventions and Sift Options			
3	Environmental Assessment	<ul style="list-style-type: none"> • Implementability Assessment of STPR interventions carried forwards • Initial Assessments of interventions • Detailed Assessments of interventions • Identification of mitigation measures • Identification of residual 	<ul style="list-style-type: none"> • Appraise Candidate Interventions (Initial and detailed STAG Appraisals)

STAG : Scottish Transport Appraisal Guidance. Il s'agit d'un document méthodologique, destiné à assister des projeteurs et les décideurs dans l'élaboration de politiques de transports multimodales, de plans, de programmes et de projets

Annexe 2

Objectifs et indicateurs environnementaux pour l'évaluation stratégique du STPR

Table 3.2: Finalised SEA Objectives and Indicator Questions

SEA Topics	SEA Objectives	SEA Indicators
Biodiversity, Flora and Fauna	<p>To protect and conserve the biodiversity of Scotland.</p> <p>To minimise transport sector impacts on designated sites of nature conservation value.</p> <p>To minimise the adverse effects of transport on valued species and habitats.</p>	<p>Does the intervention have the potential to affect biodiversity?</p> <p>Does the intervention have the potential to affect any designated sites?</p> <p>Does the intervention have the potential to affect a Natura 2000 Site?</p> <p>Does the intervention have the potential to affect protected species and habitats?</p>
Noise	<p>To improve the environment by reducing the adverse effects of transport.</p>	<p>Could the intervention increase or reduce noise and vibrations?</p>

SEA Topics	SEA Objectives	SEA Indicators
	<p>To minimise nuisance from transport related noise and vibration on communities in Scotland.</p> <p>To reduce the potential effects of high traffic noise and vibration levels on sensitive human receptors.</p>	<p>Could the intervention result in an increase or decrease in the number of people exposed to noise and vibration in Scotland?</p>
Population	<p>Improve the environment of all communities by reducing the adverse effects of transport.</p> <p>To maximise the opportunity for community linkages and reduce severance effects of transport.</p> <p>To provide sustainable access to employment and essential services, and the countryside.</p> <p>To reduce the adverse visual impacts of transport infrastructure.</p>	<p>How could the intervention affect the community environment?</p> <p>How could the intervention affect community severance?</p> <p>Would the intervention provide sustainable access?</p>
Human Health	<p>To contribute to improving health in Scotland.</p> <p>To reduce the potential effects of transport generated emissions to air on sensitive human receptors.</p> <p>To support modes of transport which contribute to a healthier and safer lifestyle</p>	<p>Does the intervention have the potential to promote improved health in Scotland?</p> <p>Does the intervention have the potential to increase or decrease the number of people living in AQMAs?</p> <p>Does the intervention have the potential to promote healthier and safer lifestyles?</p>
Water	<p>To protect the water environment from the impacts of transport.</p> <p>To reduce and manage flood risks from transport infrastructure.</p>	<p>Does the proposed intervention have the potential to deteriorate the overall quality of the water environment?</p> <p>Does the intervention have the potential to affect flooding in terms of severity, duration or frequency?</p>
Soils and Geology	<p>To safeguard the quality of Scotland's geomorphological, geological, pedologic and peat resources.</p>	<p>Does the intervention have the potential to affect geomorphological, geological, and pedologic and/ or peat resources?</p>

Annexe 3

Principales dispositions de l'Environmental Assessment (Scotland) Act de 2005 relatif aux plans et aux programmes

(au regard du rôle des autorités environnementales)

Article 3 : désigne comme autorités consultatives dans le processus d'évaluation environnementale:

- les ministres (sauf le ministre responsable du plan ou du programme)
- the Scottish Environment Protection Agency (SEPA)
- Scottish Natural Heritage

Article 7 (screening) : lorsque l'autorité responsable doit décider si plan ou programme soumis à l'examen préalable du screening a ou pas un effet significatif sur l'environnement, il doit exposer son point de vue dans un document transmis aux autorités consultatives, qui disposent de 28 jours pour faire connaître leur avis. En cas de désaccord, la décision est prise par le conseil des ministres. Dans tous les cas, la décision est portée à l'attention du public.

Article 15 (scoping) : avant de décider du degré de détail de l'information à fournir dans le rapport environnemental, l'autorité responsable doit adresser à chaque autorité consultative des informations suffisantes pour lui permettre de préciser ses vues en la matière. Cette dernière dispose de 5 semaines pour faire connaître son avis, qui doit être pris en compte par l'autorité responsable.

Article 16 (procédures de consultation) : dans les 14 jours suivant la préparation du rapport environnemental, l'autorité responsable doit adresser aux autorités consultatives une copie de ce rapport et du plan ou programme, et les inviter à exprimer leur opinion sur ces documents dans un délai qu'elle peut préciser. Ce délai doit être suffisant pour permettre aux autorités consultatives de se prononcer effectivement. (des dispositions analogues sont prévues pour la consultation du public)

Article 18 : après l'adoption du plan ou du programme, l'autorité responsable doit en informer les autorités consultatives et leur adresser une copie

- du plan ou du programme adopté
- une déclaration comportant les éléments suivants: comment les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ou la programme; comment le rapport environnemental a été pris en compte; comment les opinions exprimées par les autorités consultatives et du public ont été prises en compte; les raisons du choix, au regard des alternatives raisonnables qui ont été considérées; les mesures à prendre pour le suivi des effets significatifs du plan ou programme

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33)01 40 81 68 12/45