Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

(95/C 210/12)

Le Conseil de l'Union européenne, en date du 14 juin 1994, a décidé de consulter le Comité des régions sur la proposition susmentionnée.

Le Comité des régions, lors de sa 5e session plénière, les 15 et 16 novembre 1994 (séance du 16 novembre), a adopté à l'unanimité l'avis suivant, élaboré par le rapporteur général, Mme Ulrike Riedel.

Introduction

La proposition de directive du Conseil modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation de l'incidence de certains projets publics et privés sur l'environnement répond aux prescriptions de l'article 11, paragraphe 4, de la directive initiale, qui engage la Commission à présenter — si nécessaire — des propositions supplémentaires au Conseil, en vue d'assurer une application suffisamment coordonnée de ses dispositions.

La proposition de la Commission est fondée essentiellement sur les résultats du rapport sur la mise en œuvre et l'efficacité de la directive 85/337/CEE que la Commission doit selon l'article 11 adresser au Parlement et au Conseil cinq ans après la publication de ladite directive. Ce rapport a été présenté en novembre 1992 (doc. COM(93) 28 final — vol. 13).

Le rapport montre que la directive 85/337/CEE est appliquée d'une manière divergente dans les différents États membres. Les différences concernent principalement les dispositions suivantes:

— champ d'application matériel déterminé par l'article 2, paragraphe 1, en combinaison avec l'article 4 (annexes I et II);

— informations à fournir suivant l'article 5, en combinaison avec l'annexe III;

— surveillance des effets résultant de la réalisation du projet (« monitoring »).

La Commission s'emploie à remédier à ces insuffisances en établissant de nouvelles règles contraignantes concernant l'étude d'impact pour les projets visés à l'annexe II de la proposition à l'examen (« screening ») ainsi qu'en modifiant le contenu de l'évaluation environnementale (« scoping », évaluation obligatoire des alternatives possibles).

Le terme « screening » désigne l'obligation pour les autorités compétentes en matière d'étude d'impact d'examiner, au moyen des seuils fixés par les États membres ainsi que des critères de sélection déterminés à l'annexe II, si le projet doit être soumis à une évaluation en raison de ses incidences probables sur l'environnement.

Le terme « scoping » désigne l'obligation pour les autorités compétentes de définir, avant le dépôt de la demande, l'éventail des informations à fournir, en concertation avec toutes les autorités concernées ainsi qu'avec le maître d'ouvrage.

Le point 2 de l'annexe III stipule qu'une description des principales solutions de substitution envisageables doit être fournie, afin de permettre aux autorités d'identifier la solution la plus respectueuse de l'environnement.

Par ailleurs, les listes de projets à soumettre à une évaluation présentées aux annexes I et II sont pour certaines systématiquement réorganisées et complétées.

La proposition de la Commission tient également compte (article 7) des engagements pris par la Communauté et les États membres au niveau international à travers la signature de la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact environnemental dans un contexte transfrontalier [1].

La base juridique de la proposition à l'examen étant l'article 130 S, paragraphe 1, du Traité instituant la Communauté européenne dans sa version amendée résultant du Traité sur l'Union européenne, le processus de coopération avec le Parlement européen doit être respecté, et le Comité économique et social doit être consulté. Compte tenu du sujet traité, la Commission a proposé de consulter également le Comité des régions.

La commission 5 « Aménagement du territoire, environnement et énergie » recommande au Comité des régions (CdR) d'adopter l'avis suivant lors de sa session plénière des 15 et 16 novembre 1994.

1. Observations générales

1.1. *Nécessité de compléter la directive 85/337/CEE*

Le Comité des régions souscrit à l'opinion de la Commission quant à la nécessité d'adapter et de préciser la directive 85/377/CEE, celle-ci étant appliquée d'une manière divergente dans les États membres. Il souscrit à l'objectif de la directive initiale, de rechercher une harmonisation du niveau de protection de l'environnement et de la qualité de la vie, et pour ce faire de procéder à une évaluation aussi précoce que possible des incidences de certains projets sur l'environnement ainsi qu'à une prise en compte de ces incidences lors des décisions d'autorisation. Le CdR est d'avis qu'outre les études d'impact et leur adaptation, il faudrait également contribuer à garantir l'égalité des conditions locales et de vie dans toutes les régions en préservant un cadre de vie durablement sain. La protection de l'environnement ne doit pas générer des disparités entre les régions.

[1] JO n° C 104 du 24. 4. 1992.

En outre, il convient de s'assurer que l'évaluation des incidences sur l'environnement — dont la compétence revient prioritairement aux régions — soit réalisée selon une procédure administrative fonctionnelle. Des réglementations et des procédures administratives disparates menaceraient la coopération entre les régions et nuiraient à l'égalité des chances en matière de développement.

1.2. *Appréciation générale des propositions*

Le Comité des régions confirme que les dispositions de l'article 5, en combinaison avec la nouvelle annexe III, ainsi que les articles 6 à 13 conviennent d'une manière générale à l'objectif poursuivi.

Le Comité des régions considère toutefois que l'objectif d'uniformisation de l'application des procédures d'évaluation n'a pas été atteint.

Le CdR est d'avis que l'adoption de la proposition à l'examen conduira à aggraver les insuffisances relevées dans le rapport sur l'application de la directive. Elle nécessite de ce fait une révision, en tenant compte des expériences acquises.

Les régions, dont les autorités sont chargées d'assurer la transposition des dispositions de la proposition craignent que son adoption augmente encore les divergences dans l'application de la directive dans les États membres.

1.3. *Manque de cohérence avec d'autres propositions de directive de la Commission*

Le Comité des régions pense qu'à l'avenir, les régions seront confrontées à des problèmes d'application, car la proposition à l'examen et la proposition de directive du Conseil relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (JO n° C 311 du 17. 11. 1993 — doc. COM(93) 423 final) manquent de cohérence, bien que ces deux directives instaurent des dispositions concernant des projets identiques ou similaires. La politique environnementale de la Commission ne peut réussir que si les stratégies et les réglementations concrètes décidées en la matière sont étroitement coordonnées. Les différences au niveau de la définition des termes (par exemple dans les deux directives mentionnées ci-dessus), l'absence d'harmonisation des règles de procédure et la disparité des exigences matérielles fixées pour les mêmes projets conduisent dans la pratique à des dysfonctionnements et entravent l'objectif de développement durable de la politique environnementale.

1.4. *Réglementations nécessaires absentes de la proposition de la Commission*

Le Comité des régions attire l'attention de la Commission sur le fait que si l'approche de la directive 85/337/CEE porte sur la procédure, elle doit néanmoins donner lieu à un examen matériel des demandes. Cet examen nécessaire ne peut toutefois être effectué, en l'absence de méthode pour mesurer les atteintes à l'environnement, en particulier à la terre et à l'eau. Le Comité des régions demande dès lors à la Commission d'évaluer dans quelle mesure il est nécessaire de poser des exigences particulières en ce qui concerne le niveau de protection.

1.5. *Objectifs généraux de la directive à l'examen*

Le Comité des régions craint que l'extension de l'étude d'impact à des projets trop nombreux et trop petits, généralement sans incidence environnementale significative ne réduise celle-ci à une procédure de routine à caractère administratif. L'étude d'impact devrait se limiter aux projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

2. **Observations particulières**

Article premier

Le Comité des régions confirme que l'interprétation du terme « modification d'un projet » a créé des problèmes aux autorités régionales chargées de l'application, aussi bien à propos de l'envergure de la modification que des conditions de départ ayant conduit à l'octroi de l'autorisation. Ces problèmes ne sont toutefois pas résolus par les définitions proposées par la Commission, trop abstraites pour permettre une quelconque amélioration des difficultés d'interprétation. Les problèmes rencontrés dans la pratique ne pourront être résolus qu'après avoir défini plus précisément les cas où il y a « changement important », le critère de l'importance du changement étant son incidence sur l'environnement.

Le Comité des régions déplore que la proposition de modification de l'article premier n'ait pas été mise en concordance avec l'article 2, paragraphe 9, de la directive 93/423/CEE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution. La définition du terme « modification substantielle » devrait être uniforme et aussi concrète que possible. Celle proposée par la directive 93/423/CEE est plus concrète. La Commission devrait par ailleurs choisir, pour les deux directives entre « modification d'un projet » et « modification substantielle ».

Article 4, paragraphe 3

Le Comité des régions déplore l'absence d'harmonisation entre la définition des projets visés à l'annexe II de la directive à l'examen et celle de la proposition de directive 93/423/CEE, dans la mesure où elles concernent des projets similaires.

La procédure de « screening » nouvellement proposée ne permettra pas d'atteindre l'objectif d'égalité de traitement de toutes les régions en ce qui concerne l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement. Il est à craindre, au contraire, que le « screening » n'aboutisse à augmenter les inégalités de traitement, car les critères déterminant la conduite d'une étude d'impact sont si abstraits et généraux qu'ils aboutiront de toute évidence à des décisions très disparates.

Par référence à la directive 93/423/CEE, le Comité des régions propose de réunir les annexes I et II de la directive à l'examen, et demande à la Commission d'élaborer un catalogue définitif des projets à soumettre

à une évaluation. À la lumière de l'expérience accumulée depuis des décennies en matière d'autorisations, il est possible de déterminer de manière générale, parmi tous les projets concernés, ceux (type et dimension) qui auront des incidences notables sur l'environnement. La délivrance d'une autorisation au cas par cas par l'autorité compétente — en fonction des seuils fixés par certains États membres ou des critères de sélection visés à l'annexe II *bis* — n'est pas envisageable d'un point de vue pratique. La délivrance d'autorisations individuelles pose aux régions des problèmes de mise en place des procédures administratives et conduira à creuser les différences de traitement entre les régions.

En outre, les États membres conservent la possibilité d'étendre l'obligation d'évaluation à des installations autres que celles visées par la directive 85/337/CEE, afin de prendre en considération les particularités nationales et régionales (conformément à l'article 130 T du Traité).

Article 5, paragraphes 1 et 3

Le Comité des régions accueille favorablement la procédure proposée. Il se félicite en particulier que la nouvelle formulation de l'annexe III, point 2, stipule que tous les projets soumis à une étude d'impact doivent donner lieu à une évaluation des solutions de substitution.

Articles 6 et 9

Le Comité des régions accueille favorablement la disposition qui rend obligatoire la consultation des autorités compétentes en matière d'environnement, non seulement sur la demande d'autorisation déposée par le maître d'ouvrage, mais aussi sur les informations fournies par ce dernier. Il se félicite en outre que la consultation du public doive intervenir avant l'autorisation du projet et non avant le début effectif des travaux.

Article 7

Le CdR estime nécessaire de préciser les réglementations relatives aux études d'impact transfrontaliers. Afin de faciliter cette procédure, le CdR juge opportun que les échanges d'informations et les consultations s'effectuent au niveau des autorités et des régions compétentes pour l'autorisation des projets au niveau national. Le CdR recommande l'adoption d'une réglementation prévoyant qu'un résumé non technique de la description du projet visée à l'annexe IV, paragraphe 1, sont également transmis dans la langue de l'État membre concerné. Ce document doit notamment mettre l'accent sur les atteintes à l'environnement dans les régions limitrophes.

Annexes I et II

Le Comité des régions ne voit aucune objection à inclure dans l'annexe I les installations pour le retraitement de combustibles nucléaires irradiés ainsi que les installations de stockage provisoire des déchets radioactifs. Mais il convient en outre d'y inclure les installations de traitement de combustibles nucléaires, car le terme « retraitement » exclut les installations de production d'éléments combustibles à partir de combustibles nucléaires.

Le Comité des régions est d'avis que la définition des installations chimiques intégrées n'est toujours pas satisfaisante. Il serait plus judicieux, comme à l'annexe I, point 4, de la directive 93/423/CEE, de dresser une liste définitive des installations chimiques concernées.

Sur le principe, l'extension de l'annexe II est accueillie favorablement. Il serait cependant utile, en particulier pour les projets d'irrigation et de drainage des terres, de boisement, ainsi que d'élevage intensif, de définir la taille des installations soumises à une évaluation des incidences sur l'environnement.

Cette remarque s'applique également aux projets visés à l'annexe II, point 11. Il serait par exemple souhaitable de définir la dimension des stations d'épuration et des sites de dépôts de boues.

Annexe II bis

Indépendamment de l'opinion du Comité des régions, qui considère que plutôt que d'opter pour un « screening », il conviendrait d'établir une liste claire et contraignante des projets soumis à une étude d'impact, il est à noter que les critères de sélection du point 1 sont très généraux et devraient être précisés.

Le Comité des régions craint que le « screening » n'oblige les autorités régionales compétentes à mettre en place une étape supplémentaire dans la procédure d'autorisation, sans qu'une distinction claire soit opérée entre l'étape du « screening » et celle du « scoping ».

De l'avis du Comité des régions, le déroulement pratique de chaque étape de procédure n'a pas encore été suffisamment réfléchi.

C'est pourquoi le Comité des régions réitère la proposition faite à la Commission de dresser une liste définitive des projets à soumettre à une étude d'impact.

Bruxelles, le 16 novembre 1994.

Le Président
du Comité des régions
Jacques BLANC