Avis sur une proposition de directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains ouvrages publics et privés

Le texte qui a fait l'objet de cet avis est publié au *Journal officiel des Communautés européennes* n° C 169 du 9 juillet 1980, page 14.

A. BASE JURIDIQUE DE L'AVIS

Le Conseil a décidé, le 26 juin 1980, de consulter, conformément aux dispositions de l'article 100 du traité instituant la Communauté économique européenne, le Comité économique et social sur la proposition susvisée.

B. AVIS DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Comité économique et social a élaboré son avis sur le sujet précité au cours de sa 187e session plénière, tenue à Bruxelles, les 29 et 30 avril 1981.

Le texte de cet avis est le suivant:

LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 100,

vu la demande d'avis du Conseil des Communautés européennes, du 26 juin 1980, sur la proposition de directive du Conseil concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains ouvrages publics et privés,

vu la décision prise par son bureau, le 2 juillet 1980, de charger la section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, de l'élaboration d'un avis et d'un rapport en la matière,

vu les délibérations de la section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, lors de sa 62e réunion du 7 avril 1981,

vu le rapport présenté par M. Mills,

vu ses délibérations lors de sa 187e session plénière des 29 et 30 avril 1981 (séance du 29 avril),

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT,

à l'unanimité:

1. Observations générales

1.1. La proposition de directive s'inscrit dans le cadre du programme d'actions des Communautés européennes en matière d'environnement et a comme objectif l'évaluation préalable des incidences sur l'environnement de certains ouvrages publics ou privés. Cette évaluation ainsi qu'une consultation appropriée du public doivent précéder toute décision ou autorisation de la part des autorités compétentes. La proposition de directive détermine également les principes communs sur lesquels doit se baser cette évaluation, à savoir la protection de la santé humaine, la sauvegarde des conditions de vie et la préservation des ressources naturelles.

1.2. Un examen de l'environnement dans la Communauté montre qu'une amélioration sensible peut être obtenue dans les années à venir grâce à des mesures de prévention. Si de telles mesures ne sont pas prises, la dégradation de l'environnement est susceptible de se poursuivre dans tous les pays membres.

1.3. Il existe, au niveau communautaire comme dans les différents États membres, de nombreuses législations et procédures d'autorisation sur la pollution de l'eau et de l'air, l'utilisation des sols et les produits dangereux. Attendu que, jusqu'à présent, peu de progrès ont été réalisés en ce qui concerne une approche coordonnée au niveau communautaire, il est extrêmement difficile d'appréhender les effets à long terme et à court terme des modifications [interactions et équilibres entre les différents facteurs (eau, air, sol, . . .)]. Ce sont ces effets indésirables, dont les implications sont de la plus grande importance pour les conditions de vie, qui doivent être réduits au minimum.

1.4. Une procédure d'évaluation coordonnée pourrait apporter certains avantages, non seulement pour

les autorités compétentes, qui auraient une meilleure compréhension des projets et disposeraient d'un meilleur instrument lors de la prise de décision, mais également pour les maîtres d'ouvrage grâce à la simplification des procédures administratives.

1.5. Certaines activités sont susceptibles d'avoir un impact important sur l'environnement. On peut en donner les exemples suivants:

a) ouvrages individuels d'initiatives publique et privée (complexes industriels, résidentiels ou commerciaux, infrastructure);

b) plans et programmes d'aménagement du territoire aux niveaux nationaux, régionaux et locaux;

c) plans économiques et politique industrielle favorisant et orientant par exemple un secteur industriel particulier;

d) nouvelles technologies et nouveaux produits dont les impacts sont de plus en plus complexes et qui sont souvent au centre de débats importants. Il convient de rappeler que, au niveau communautaire, des mesures ont été prises pour contrôler la mise sur le marché de nouveaux produits chimiques (6e modification de la directive de 1967 sur la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances dangereuses).

L'impact de ces activités peut être difficile à évaluer et poser des problèmes pour décider si une demande d'autorisation ou un plan doivent être acceptés ou rejetés.

1.6. Cette évaluation de l'impact devrait être entreprise le plus tôt possible dans le cadre du processus de décision.

1.7. Dans cet esprit, des tentatives devraient être faites pour résoudre les nombreuses difficultés par l'introduction de diverses procédures obligatoires dans le cadre d'une planification à long terme établie par les autorités compétentes. Il doit également être tenu compte des aspects de l'environnement dans l'aménagement des structures du territoire ainsi que de leurs conséquences sur la qualité de la vie et sur le milieu naturel.

1.8. Le Comité approuve l'objectif qui consiste à parvenir à la convergence des procédures nationales d'évaluation des incidences sur l'environnement, en prévoyant notamment des dispositions relatives à l'examen des projets et à la consultation appropriée du public. Toutefois, il estime que les procédures d'évaluation ne doivent constituer qu'un instrument parmi d'autres dans le processus de prise de décision et ne devraient pas devenir un but en soi.

Champ d'application

1.9. Les autorités compétentes doivent appliquer le principe de l'évaluation de l'impact en précisant clairement le champ d'application de la directive. Les États membres devraient arrêter les seuils au-dessus desquels certains ouvrages énumérés à l'annexe 2 sont considérés comme ayant une incidence notable sur l'environnement.

Procédure

1.10. La constitution du dossier à fournir par le maître de l'ouvrage pose un ensemble de problèmes, notamment en ce qui concerne la nature confidentielle des informations, les coûts entraînés pour sa préparation, les délais dans lesquels l'autorisation est octroyée, la définition des objectifs réalistes et les besoins auxquels doit répondre l'ouvrage, ainsi que les solutions alternatives au projet initial.

1.11. Le respect légitime du secret d'entreprise et commercial en ce qui concerne les données fournies par le maître de l'ouvrage ne devrait pas toutefois empêcher une évaluation complète du projet de la part des autorités compétentes et une appréciation appropriée par les autres organismes appelés à émettre leur avis.

1.12. En ce qui concerne le problème de la répartition des coûts entraînés pour la préparation de l'étude d'évaluation d'impact entre l'auteur du projet et les pouvoirs publics, le Comité constate que celui-ci n'est pas abordé par la proposition de directive qui le laisse à la compétence des États membres. Le Comité estime qu'il serait souhaitable que la directive soit complétée de façon à éviter que les décisions des États membres en la matière soient divergentes.

1.13. Par ailleurs, le Comité reconnaît que le coût total de l'évaluation de l'impact sur l'environnement variera; il considère cependant que le coût des actions préventives, y compris celui des études d'évaluation, sera inférieur aux coûts que la collectivité et les maîtres d'ouvrage pourraient être amenés à supporter *a posteriori.*

1.14. De même, le Comité estime que des retards dans la prise de décision par l'autorité compétente peuvent se traduire par des coûts supplémentaires pour les maîtres d'ouvrage et il préconise dès lors que les dispositions de la directive soient appliquées de manière stricte, de façon à simplifier et à accélérer la procédure administrative.

1.15. Le Comité présume que l'obligation pour le maître de l'ouvrage de présenter toutes les solutions alternatives au projet vise à la fois le site d'implantation et les procédés de fabrication. Des problèmes pourraient se faire jour du fait qu'il est parfois difficile pour le maître de l'ouvrage d'envisager des solutions alternatives raisonnables à la localisation de

l'ouvrage, compte tenu de ce que de telles décisions sont influencées par divers facteurs tels que les coûts d'infrastructure, les contraintes économiques, culturelles et éventuellement naturelles.

1.16. Néanmoins, le Comité est conscient du fait que, d'une manière générale, la disposition mentionnée ci-dessus est nécessaire pour permettre aux parties directement concernées de mieux apprécier les objectifs de l'ouvrage ainsi que de mieux comprendre les implications des différentes options sur l'environnement. La présentation de solutions alternatives réalistes fournira aux autorités compétentes d'autres éléments de réflexion qui peuvent faciliter une prise de décision claire et responsable.

2. **Observations particulières**

2.1. *Article 1er*

2.1.1. Le Comité estime que, même si l'on se réfère à l'annexe 3, certaines expressions, par exemple «incidences notabels», «changements importants», peuvent donner lieu à difficultés d'interprétation et entraîner des litiges qui pourraient causer des retards préjudiciables dans l'appréciation des demandes d'autorisation.

2.1.2. Selon le Comité, l'objectif de la procédure d'évaluation n'est pas d'influencer les décisions administratives systématiquement en faveur des considérations environnementales, au détriment des avantages économiques et sociaux susceptibles de résulter d'un projet. Le système proposé devrait permettre aux autorités responsables d'établir un équilibre adéquat entre les divers facteurs impliqués, environnementaux et autres. Pour entreprendre une telle tâche, les autorités compétentes doivent disposer d'informations précises, du type de celles pouvant être fournies par une procédure d'évaluation. Cela devrait leur permettre, lors de leur prise de décision, de prendre en considération tous les intérêts en jeu. Le Comité attire à nouveau l'attention sur le fait que la procédure d'évaluation ne doit pas être la cause de retards injustifiés dans la prise de décision.

2.2. *Article 2*

2.2.1. Le Comité propose que les États membres prennent des dispositions pour s'assurer que les ouvrages, susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, doivent obtenir une autorisation appropriée d'une autorité compétente. De tels ouvrages devraient donc être soumis à une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement.

2.3. *Article 3*

2.3.1. Le Comité fait observer que le fait de ne pas prendre en considération l'homme comme point de départ pour l'évaluation des incidences des ouvrages peut avoir pour conséquence qu'on ne prenne pas en compte dans cette évaluation les répercussions directes sur sa présence, telles que le bruit, les effets des radiations, etc.

2.3.2. Le Comité est d'accord pour que soit évaluée l'importance des effets des projets et donc de l'impact global de ces derniers par rapport à la nécessité de conserver les ressources naturelles actuellement exploitées dans certains cas.

2.3.3. Le Comité recommande de remplacer les mots «capacité de production des ressources à long terme» par «capacité de régénération à long terme».

2.4. *Article 4*

2.4.1. Le Comité constate que la proposition de directive se base sur deux éléments pivots, à savoir la division des ouvrages en trois catégories et la définition de deux degrés de finesse dans la réalisation des évaluations d'impact (évaluation complète et évaluation simplifiée).

2.4.2. Les annexes 1 et 2 constituent une énumération des activités industrielles et non industrielles classées selon le type d'activité économique. De l'avis du Comité, il faudrait classer les ouvrages plutôt en fonction de l'importance de leurs incidences sur l'environnement. Une telle présentation permettrait de mieux tenir compte de l'objectif de la directive et rendrait les annexes plus utiles.

2.4.3. De plus, le Comité pose la question de savoir si les listes d'ouvrages mentionnés aux annexes sont exhaustives et en même temps suffisamment précises dans la définition de ceux-ci (par exemple définition des bâtiments annexes).

2.4.4. Par ailleurs, le Comité constate que, pour ce qui concerne les projets relevant de l'annexe 1, la Commission ne joue un rôle actif dans la procédure d'autorisation que lorsqu'il s'agit d'exempter un projet particulier d'une évaluation complète.

Le Comité est préoccupé par certains aspects de la disposition imposant aux autorités compétentes d'en référer à la Commission pour les procédures d'évaluation. Le Comité demande à la Commission de réexaminer cette exigence.

2.4.5. Il est conscient que, dans un petit nombre de cas, cette intervention communautaire peut être la cause de difficultés pour les maîtres d'ouvrage, dans la mesure où elle ne couvre que des projets particuliers dont l'importance est difficilement quantifiable *a priori*.

2.4.6. Le Comité constate que la proposition de directive ne définit pas la différence entre une évaluation simplifiée et une évaluation complète.

2.5. *Article 5*

2.5.1. Le Comité constate que, en ce qui concerne les critères et les seuils adoptés par les États membres, la proposition de directive se limite à prévoir une coordination au niveau de la Commission. Toutefois, il estime qu'il faudrait définir avec plus de précision ce que l'on entend par examen régulier; par exemple tous les cinq ans.

2.6. *Article 6*

2.6.1. Compte tenu de ses observations au sujet des solutions alternatives réalistes, le Comité propose que, au premier tiret de l'article 6 de la proposition de la Commission, on se limite à exiger une description de l'ouvrage proposé et de son objectif.

2.6.2. En ce qui concerne le sixième tiret de cet article, le Comité estime qu'une brève description des principales solutions de substitution n'ajouterait rien aux informations à donner.

2.6.3. En ce qui concerne le septième tiret (et l'annexe 3), le résumé technique dont il est fait état doit se présenter, selon le Comité, sous la forme d'une notice explicative relative aux résultats de l'évaluation et susceptible d'être comprise facilement par des profanes.

2.7. *Article 7*

2.7.1. Le Comité estime que, à la cinquième ligne, il conviendrait de remplacer le pronom «elle» (pour l'autorité compétente) par «l'État membre», afin d'assurer une application cohérente et uniforme par toutes les autorités compétentes dans chaque État membre. Le Comité propose l'incorporation, dans la proposition de directive, d'une procédure appropriée pour les consultations et les recours. Les informations mises à la disposition du public doivent être complètes et contenir les avis des organismes publics spécialisés sur les questions de l'environnement. Il propose également que l'on introduise le critère de la sélectivité en ce qui concerne les organismes consultés et que les informations transmises aux autorités destinataires aient un rapport avec le rôle et les responsabilités spécifiques de ces dernières.

2.8. *Article 9*

2.8.1. Le Comité estime que l'obligation pour les autorités compétentes nationales de respecter leurs réglementations en matière de secret d'entreprise et commercial n'offre pas de garanties suffisantes pour la protection des données confidentielles communiquées par le maître d'ouvrage dans la mesure où, en vertu des dispositions de l'article 7, ces données peuvent être rendues publiques dans un pays voisin.

2.9. *Article 10*

2.9.1. Le Comité estime que l'évaluation des incidences de l'ouvrage sur les ressources naturelles pose de nombreux problèmes scientifiques et qu'il serait donc souhaitable que l'autorité compétente puisse, si nécessaire, faire procéder à des expertises, afin de disposer d'avis neutres sur ces questions scientifiques controversées lors de l'examen d'une demande d'autorisation. Il conviendrait de réduire de plus possible les retards dans la procédure de prise de décision.

2.10. *Article 11*

2.10.1. Tel que l'article 11 est rédigé actuellement, le Comité craint que l'autorisation puisse être remise en question en fonction de divers événements, parce que l'étude sur laquelle se basera l'autorisation aura été réalisée avant la mise en œuvre du projet et que les techniques de prévision ne permettent pas nécessairement une évaluation sûre des incidences. Aussi, le Comité est-il conscient de la nécessité de contrôler si les hypothèses faites dans l'étude sont vérifiées et, dans la négative, de prendre les mesures qui s'imposent dans les cas futurs.

2.11. *Article 12*

2.11.1. Le Comité estime que le rapport sur l'application et l'efficacité de la présente directive devrait être établi par la Commission tous les cinq ans et adressé également au Comité économique et social.

2.12. *Annexes 1, 2 et 3*

2.12.1. Le Comité estime que la présentation des annexes provoquera une certaine confusion lorsqu'il s'agira d'appliquer la directive. C'est pourquoi, il suggère que les annexes soient réexaminées afin de voir si elles sont propres à rencontrer les objectifs de la directive de la manière optimale. Le Comité attire l'attention sur les observations faites dans le rapport concernant les annexes à la proposition de directive.

Fait à Bruxelles, le 29 avril 1981.

Le président
du Comité économique et social
Tomas ROSEINGRAVE