

**MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE 2001/42 RELATIVE À
L'ÉVALUATION DES INCIDENCES DE CERTAINS PLANS ET
PROGRAMMES SUR L'ENVIRONNEMENT**

Sommaire

AVANT-PROPOS	2
1. INTRODUCTION	3
2. OBJECTIFS DE LA DIRECTIVE	5
3. CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE	6
4. OBLIGATIONS GÉNÉRALES	24
5. LE RAPPORT SUR LES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES	26
6. QUALITÉ DU RAPPORT SUR LES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES	36
7. CONSULTATION	38
8. SUIVI	48
9. LIEN AVEC D'AUTRES DISPOSITIONS LEGISLATIVES COMMUNAUTAIRES	52
Annexe I Conseils pratiques en matière de suivi	61
Annexe II Membres du groupe de travail	67
Annexe III Bibliographie	68

AVANT-PROPOS

La directive concernant l'évaluation environnementale stratégique (EES) représente une avancée importante dans le droit européen de l'environnement. Actuellement, les grands projets susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement doivent être évalués au titre de la directive 85/337/CEE. Cependant, cette évaluation se place à un stade où les possibilités de changements significatifs sont souvent limitées. Le site d'un projet ou le choix des solutions alternatives peut déjà avoir été décidé dans le cadre de plans applicables à l'ensemble d'un secteur ou d'une zone géographique. La directive EES (2001/42/CE) comble cette lacune en réclamant l'évaluation de l'impact environnemental d'une variété de plans et de programmes de manière à ce qu'il puisse être pris en compte durant l'élaboration de ces plans, avant leur adoption définitive. Le public doit également être consulté sur les projets de plan et sur l'évaluation environnementale, et son avis doit être pris en considération.

La notion d'évaluation environnementale stratégique est relativement simple, mais la mise en œuvre de la directive place les États membres devant un défi considérable. La question concerne directement un vaste pan de la prise de décision dans le secteur public. Souvent, elle nécessitera un renforcement des structures de planification et des procédures de consultation. Les propositions devront être évaluées de façon plus systématique par rapport à des critères environnementaux afin de déterminer leurs incidences possibles et celles des solutions de substitution viables. Des problèmes d'interprétation ardues se poseront mais, si elles sont réalisées correctement, ces évaluations aideront à formuler des décisions mieux éclairées. Cette évolution se traduira à son tour par une amélioration de la qualité de la vie et de l'environnement pour les générations actuelles et futures.

Il importe donc que les États membres comprennent clairement les exigences de la directive afin que sa mise en œuvre soit cohérente à travers l'UE.

Le présent document a été élaboré en pensant à cet objectif. Il devrait aider les États membres à appliquer la directive de manière à en respecter les exigences et à en récolter les fruits attendus. Enfin, il devrait également permettre aux États membres de comprendre la finalité et le fonctionnement de la directive et de considérer ses implications pour leurs propres procédures de planification.

Catherine Day
Directeur général - DG Environnement

1. INTRODUCTION

- 1.1. La directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement¹ («directive EES»)² est entrée en vigueur le 21 juillet 2001 et doit être mise en œuvre par les États membres avant le 21 juillet 2004. Elle aura une influence considérable sur le travail de nombreux pouvoirs publics en les obligeant à examiner systématiquement si les plans et programmes qu'ils préparent entrent dans son champ d'application et si, dès lors, leurs propositions doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale conformément aux procédures établies dans la directive.
- 1.2. L'expérience acquise dans le cadre de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement («directive relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement», ou «EIE»)³ a montré qu'il importe de veiller à la mise en œuvre et l'application cohérentes des directives dans l'ensemble de la Communauté afin de tirer le meilleur parti de leur potentiel en matière de protection de l'environnement et de développement durable. Le présent document a été élaboré pour orienter les États membres de manière à assurer, dès les premières phases, une mise en œuvre et une application aussi cohérentes que possible de la directive EES.
- 1.3. Le document a été préparé par des représentants des États membres et de la DG Environnement de la Commission européenne qui rassemblaient une certaine expérience de la négociation de la directive et de la réalisation d'évaluations environnementales à divers niveaux (voir annexe II). Il a également bénéficié du débat entre les experts nationaux de l'EES des États membres et des pays en voie d'adhésion. Les auteurs ont surtout pensé aux questions que les États membres devront aborder quand ils appliqueront la directive dans leur propre système juridique.
- 1.4. Le document a été conçu de façon à aider les États membres, les pays en voie d'adhésion et les pays candidats à bien comprendre les obligations contenues dans la directive et à transposer la directive dans leur législation nationale, et – ce qui non moins important – à concevoir et améliorer les procédures de mise en œuvre des obligations légales. Il ne cherche pas à expliquer la façon de réaliser une évaluation environnementale même s'il fournit quelques conseils sur la manière de satisfaire certaines exigences. Conjointement avec les orientations nationales élaborées par les États membres, il devrait également

¹ JO L 197 du 21.7.2001, p.30.

² Bien que le terme «stratégique» n'apparaisse pas dans son titre ou dans son texte, cette directive est souvent appelée «directive relative à l'évaluation environnementale stratégique» (ou EES) car elle traite de l'évaluation de l'impact sur l'environnement à un niveau plus élevé et plus stratégique que celui des projets (qui sont traités dans la directive relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement (ou EIE) (directive 85/337/CEE modifiée par la directive 97/11/CE)).

³ JO L 175 du 5.7.1985, p.40.

être utile aux autorités qui sont tenues d'appliquer la directive en préparant leurs plans et programmes. Il viendra aussi à point lorsque les autorités seront amenées à considérer le protocole de la CEE/NU sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement qui a été ouvert à la signature le 21 mai 2003 lors de la cinquième conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe », qui s'est déroulée à Kiev, en Ukraine.⁴

- 1.5. Le document ne reflète que le point de vue des services de la Commission et n'est pas contraignant. La version actuelle n'est pas censée être définitive. Le document pourra être revu ultérieurement en fonction de l'expérience qui résultera de la mise en œuvre de la directive ou de la jurisprudence à venir. Il ne prétend pas donner des réponses absolues à des questions précises mais il devrait contribuer à faire la lumière sur la manière dont ces questions devront être abordées. Il faut insister sur le fait que, en dernier ressort, il revient à la Cour de justice européenne (CJEU) d'interpréter une directive.
- 1.6. La structure du document suit l'ordre des articles de la directive elle-même. La première étape de l'interprétation de la directive consiste à déterminer à quels plans et programmes elle s'applique. Le document commence donc par examiner son champ d'application en s'intéressant plus particulièrement à la notion de plan et de programme ainsi qu'à la question de savoir si ceux-ci sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Il aborde ensuite successivement le contenu du rapport sur les incidences environnementales, les exigences en matière d'assurance qualité, les dispositions concernant la consultation, la nature de l'obligation de surveillance, et enfin les relations entre la directive et les autres normes communautaires.
- 1.7. Dans la mesure du possible, chaque section est présentée selon le même modèle, à savoir des références (en italique) aux dispositions de la directive concernées, une courte introduction au thème traité et un examen des questions qui se posent. Cet examen s'appuie, le cas échéant, sur la jurisprudence de la CJEU, notamment les arrêts relatifs à la directive EIE. Les termes extraits de la directive elle-même sont en gras. Les exemples présentés dans ce document ne signifient pas nécessairement qu'ils entrent dans le champ d'application de la directive; c'est une question qui devra être tranchée cas par cas.

⁴ Protocole à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, relatif à l'évaluation environnementale stratégique (convention d'Espoo). Ses dispositions relatives aux plans et programmes sont similaires, mais non identiques, à celles de la directive. Il contient également un article sur les politiques et la législation.

2. OBJECTIFS DE LA DIRECTIVE

Article premier

La présente directive a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et programmes en vue de promouvoir un développement durable en prévoyant que, conformément à la présente directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale.

- 2.1. L'article premier établit deux objectifs dans le cadre de la réalisation d'une évaluation environnementale conformément à la directive:
- assurer un niveau élevé de protection de l'environnement;
 - contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de certains plans et programmes en vue de promouvoir un développement durable.
- 2.2. Ces objectifs rattachent la directive aux objectifs généraux de la politique communautaire de l'environnement établis dans le traité instituant la Communauté européenne⁵. L'article 6 du traité stipule que les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté, en particulier afin de promouvoir le développement durable.
- 2.3. L'article premier doit être lu conjointement avec le préambule de la directive, et en particulier les 4e, 5e et 6e considérants qui décrivent également les finalités de la directive:
- assurer la prise en compte des incidences de la mise en œuvre des plans et programmes durant l'élaboration et avant l'adoption de ces derniers (4e considérant);
 - être bénéfique aux entreprises en créant un cadre plus cohérent pour le développement des activités économiques en incluant des informations environnementales pertinentes dans les prises de décision. La prise en compte d'un plus grand nombre de facteurs dans le processus de décision doit contribuer à des solutions plus durables et plus efficaces (5e considérant);
 - fournir un ensemble de prescriptions procédurales communes requises pour contribuer à un haut niveau de protection de l'environnement (6e considérant).

⁵ Article 174 du traité CE.

3. CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE⁶

- 3.1. Les dispositions déterminant le champ d'application de la directive sont principalement exposées dans deux articles connexes. L'article 2 définit certaines caractéristiques que doivent présenter les plans et programmes pour être régis par la directive. L'article 3 établit ensuite les règles servant à déterminer les plans et programmes qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et qui doivent dès lors être soumis à une évaluation environnementale. L'article 13, paragraphe 3, définit le champ d'application temporel (voir paragraphes 3.64 à 3.66 ci-dessous).

Article 2

Aux fins de la présente directive, on entend par :

(a) «plans et programmes» : les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications:

- élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et

- exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives.

- 3.2. Pour que les **plans et programmes** soient soumis à la directive, la première exigence est qu'ils respectent les conditions imposées dans les deux alinéas de l'article 2, point a. En d'autres termes, ils doivent être à la fois 'élaborés et/ou adoptés par les autorités désignées' et 'exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives'.
- 3.3. La définition des **plans et programmes** ne va pas plus loin. Ces termes ne sont pas synonymes mais ils peuvent prendre tous deux divers sens qui se recoupent parfois. En ce qui concerne les prescriptions de la directive, les deux termes sont traités de la même façon. Il n'est donc ni nécessaire ni possible d'établir une distinction stricte entre eux. Pour savoir si un document est un plan ou un programme aux fins de la directive, il faut déterminer s'il présente les principales caractéristiques d'un tel plan ou programme. Sa dénomination seule («plan», «programme», «stratégie», «lignes directrices», etc.) ne constituera pas une indication suffisamment fiable: les documents qui présentent toutes les caractéristiques d'un plan ou d'un programme au sens de la directive pourront être désignés sous divers noms.
- 3.4. Considérant la notion de 'projet' au sens de la directive EIE dans l'affaire C-72/95 *Kraaijeveld*, la CJE a indiqué que le champ d'application et l'objectif de

⁶ Dans le jargon de l'évaluation environnementale, «champ d'application» fait généralement référence à la zone géographique couverte par le rapport sur les incidences environnementales, visé à l'article 5. Ce terme ne doit pas être confondu avec le terme «champ d'application» utilisé dans le titre de l'article 3 pour désigner le domaine d'application de la directive.

la directive étaient étendus. Compte tenu de la terminologie utilisée dans la directive 2001/42/CE, des objectifs connexes de cette directive et de la directive EIE, et des similitudes conceptuelles qui existent entre elles, il est recommandé aux États membres d'adopter une approche semblable pour déterminer si un acte doit être considéré comme un plan ou un programme relevant de la directive 2001/42/CE. La mesure dans laquelle un acte est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement pourra servir de critère. Peut-être ces termes peuvent-ils être considérés comme s'appliquant à toute déclaration formelle qui va au-delà de la simple aspiration et définit un mode d'action future envisagé.

- 3.5. Le type de document que certains États membres considèrent comme un **plan** est un document qui définit la manière dont un projet ou une politique pourrait être exécuté ou mis en œuvre. En feraient notamment partie les plans d'occupation des sols (POS) qui définissent la façon d'aménager le territoire, qui établissent des règles ou des orientations concernant le type d'aménagement qui serait approprié ou autorisé dans des zones particulières ou qui fixent les critères à prendre en compte dans la conception de nouveaux aménagements. Les plans de gestion des déchets, des ressources en eau, etc. compteraient également pour des plans aux fins de la directive s'ils répondent à la définition de l'article 2, point a, et aux critères de l'article 3⁷.
- 3.6. Dans certains États membres, le **programme** est généralement envisagé comme un plan couvrant un ensemble de projets dans un domaine donné; une initiative de régénération d'une zone urbaine qui comporte plusieurs projets de construction distincts, par exemple, pourrait être classé dans cette catégorie. Dans ce sens, un « programme » serait assez détaillé et concret. Un bon exemple de programme est peut-être le programme de transport intégré islandais qui devrait remplacer des ensembles indépendants de projets routiers, aéroportuaires, portuaires et de défense côtière. L'infrastructure de transport est définie et la politique en la matière est établie pour une période de douze ans (avec identification des projets par leur nom, lieu et coût). Ces distinctions sont cependant floues et doivent être considérées cas par cas. D'autres États membres interprètent le terme « programme » comme étant « la façon dont est envisagée la mise en œuvre d'une politique », c'est-à-dire au sens dans lequel le terme « plan » était utilisé dans le paragraphe précédent. En Suède, par exemple, en matière d'aménagement du territoire, le programme est considéré comme ce qui précède un plan et comme une enquête sur la nécessité, l'adéquation et la faisabilité d'un plan.
- 3.7. Les plans et programmes comprennent ceux qui sont **cofinancés par la Communauté européenne**. Les destinataires de la directive sont évidemment les États membres uniquement et non les institutions de la Communauté.⁸ Quel

⁷ Dans l'affaire C-387/97 (Commission / Grèce), la CJE, considérant ce qui ne constituerait pas des plans que les États membres sont tenus d'arrêter en vertu de l'article 6 de la directive 75/442 et de l'article 12 de la directive 78/319, a statué que « ne sauraient être considérées comme [de tels] plans une réglementation ou des mesures concrètes qui ne constituent qu'une série d'interventions normatives ponctuelles, non susceptibles de constituer un système organisé et articulé visant à l'élimination des déchets et des déchets toxiques et dangereux » (paragraphe 76).

⁸ La Commission a adopté une procédure pour l'évaluation des incidences de ses propres

que soit le processus décisionnel des institutions européennes en matière de financement (et qu'elles pratiquent ou non une EES ou une forme analogue d'évaluation), l'Etat membre devra obligatoirement procéder à une évaluation si le plan ou le programme relève de la directive.

3.8. Si les critères établis dans les articles 2 et 3 sont remplis, la directive s'appliquera en principe aux plans cofinancés dans plusieurs secteurs, notamment le transport et le développement régional, économique et social (Fonds structurels)⁹. L'article 11, paragraphe 3, prescrit expressément que, pour les plans et programmes cofinancés par la Communauté européenne, l'évaluation environnementale au titre de la directive 2001/42/CE est effectuée conformément aux dispositions spécifiques de la législation communautaire pertinente. L'évaluation doit donc se conformer à chaque prescription de la législation en vigueur ; une évaluation adaptée à une directive ne le sera pas forcément à d'autres directives applicables. Les plans et programmes cofinancés au cours des périodes de programmation actuelles prévues respectivement dans les règlements 1260/1999/CE et 1257/1999/CE sont exclus du champ d'application de la directive EES. En effet, les plans et programmes relevant de ces règlements auront presque certainement été acceptés avant la date pour laquelle la directive doit être transposée dans les États membres (à savoir le 21 juillet 2004) et auront fait l'objet d'une évaluation environnementale préalable. Cette exemption ne s'applique pas aux périodes de programmation futures prévues dans ces règlements, et l'article 12, paragraphe 4, oblige la Commission à faire rapport sur le lien existant entre la directive et les règlements avant l'expiration des périodes de programmation en cours.

3.9. **La définition des plans et programmes inclut également leurs modifications.** De nombreux plans, notamment les POS, sont modifiés plutôt que d'être élaborés de nouveau lorsqu'ils sont finalement dépassés. Ces modifications sont traitées de la même manière que les plans et programmes proprement dits et exigent une évaluation environnementale pour autant que les conditions prévues dans la directive soient réunies. Si on ne leur accordait pas la même importance qu'aux plans et programmes eux-mêmes, le champ d'application de la directive s'en trouverait restreint¹⁰. L'adoption de ces modifications sera soumise à une procédure appropriée.

Il importe de distinguer les modifications apportées aux plans et programmes de celles apportées aux différents projets envisagés dans le cadre d'un plan ou programme. Dans le second cas (modification d'un projet après l'adoption du plan ou du programme), ce n'est pas la directive 2001/42/CE qui s'appliquerait, mais bien une autre législation appropriée. Prenons l'exemple d'un plan de développement ferroviaire et routier comportant une longue liste de projets qui serait adopté après une EES. Si, lors de sa mise en œuvre, un des projets qui le

propositions (Communication sur l'analyse d'impact; COM(2002)276 final du 5.6.2002).

⁹ On entend par «Fonds structurels», le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, et l'Instrument financier pour l'orientation de la pêche (voir règlement 1260/1999/CE).

¹⁰ Voir également l'affaire C-72/95 (Kraaijeveld) qui a traité d'une question similaire portant sur la directive EIE avant que celle-ci ne soit modifiée par la directive 97/11/CE.

composent faisait l'objet d'une modification susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement, une évaluation environnementale devrait être réalisée conformément aux dispositions légales appropriées (par exemple la directive « Habitats » ou la directive EIE).

- 3.10. En vertu de l'article 5 de la directive 2001/42/CE, les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement doivent être identifiées, décrites et évaluées. Il est donc logique de considérer qu'une modification d'un plan ou d'un programme durant son élaboration doit faire l'objet d'une évaluation conformément aux dispositions de l'article 5 si cette modification comporte en soi des incidences notables sur l'environnement qui n'ont pas encore été évaluées. Cela pourrait être le cas si une modification était réalisée suite à une consultation ou à un réexamen des éléments du plan ou programme, ou si l'état de l'environnement avait changé au point de rendre nécessaire cette évaluation. Même des modifications mineures peuvent avoir des incidences notables sur l'environnement, comme l'indique l'article 3, paragraphe 3, de la directive. Des retards pourraient s'ensuivre dans l'adoption du plan ou programme mais ils devraient être réduits au minimum, sans préjudice de l'exigence primordiale que constitue l'évaluation des effets notables probables sur l'environnement
- 3.11. La stipulation «**élaborés et/ou adoptés par une autorité**» souligne que les plans et programmes doivent remplir certaines conditions formelles pour relever de la directive. L'idée principale véhiculée par cet élément est qu'en définitive, un plan ou programme sera toujours adopté formellement par une autorité. Cependant, ce membre de phrase englobe également la situation dans laquelle un plan est élaboré par une autorité (ou par une personne physique ou morale travaillant pour le compte de celle-ci) et adopté par une autre autorité.
- 3.12. La notion d'"autorité" s'est vu attribuer un champ d'application étendu dans la jurisprudence de la CJE. L'autorité peut être définie comme étant un organisme qui, quels que soient sa forme juridique et son niveau de pouvoir (national, régional ou local), a été chargé en vertu d'un acte de l'autorité publique d'accomplir, sous le contrôle de cette dernière, un service d'intérêt public et qui dispose, à cet effet, de pouvoirs exorbitants par rapport aux règles applicables dans les relations entre les particuliers (affaire C-188/89 *Foster e. a. / British Gas*). À titre d'exemple, les sociétés privatisées de services aux collectivités peuvent être tenues d'effectuer certaines tâches ou de remplir certaines obligations (comme l'élaboration de plans à long terme afin de garantir la bonne gestion des ressources en eau) qui, dans des régimes non privatisés, incomberaient aux pouvoirs publics. Eu égard à ces fonctions, elles seront considérées comme des autorités aux fins de la directive. A d'autres égards (dans le cas, par exemple, de services de conseil fournis à l'étranger), elles ne seront pas considérées comme des autorités au sens de la directive.
- 3.13. Les plans et programmes que les organismes privés établissent pour leur propre compte (c'est-à-dire lorsqu'ils n'agissent pas en tant qu'autorité au sens défini ci-dessus, ou en tant qu'agent des autorités, et lorsqu'ils ne les préparent pas en vue de leur adoption par des autorités) ne sont pas soumis à la directive.

- 3.14. L'élaboration d'un plan ou programme couvre un processus qui dure jusqu'à l'adoption de ce plan ou programme. L'adoption **par le parlement ou le gouvernement par le biais d'une procédure législative** est une des procédures utilisées dans certains États membres pour adopter des plans et programmes. En Italie, par exemple, les plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme au niveau régional et local sont arrêtés et approuvés par les autorités régionales ou locales compétentes selon une procédure en deux étapes. L'approbation définitive prend souvent la forme d'une loi régionale. Le terme 'gouvernement' ne se limite pas à la sphère de l'État. Dans certains pays, les plans et programmes peuvent être adoptés en vertu du droit primaire ou dérivé de n'importe quel législatif national, régional ou local. Ces cas de figure sont également soumis à l'évaluation environnementale lorsque les autres exigences de la directive sont remplies. Un exemple de processus au niveau national est celui des *schémas de services collectifs* français qui sont élaborés au niveau national, soumis à une consultation au niveau régional et approuvés par le gouvernement après consultation du Parlement.
- 3.15. Une autre caractéristique importante pour qu'un plan ou programme soit soumis à la directive est qu'il soit **exigé par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives**. Si ces conditions ne sont pas respectées, la directive ne s'applique pas. Ces plans et programmes "volontaires" voient généralement le jour parce que la législation est formulée dans des termes permissifs¹¹, ou parce qu'une autorité décide d'élaborer un plan concernant une activité non réglementée. D'autre part, si une autorité n'est tenue d'établir un plan que si certaines conditions préalables sont respectées, ce plan serait probablement soumis à la directive une fois que ces conditions auront été remplies (et que les autres exigences des articles 2 et 3 auront été respectées). Il est évidemment loisible aux États membres, eu égard à leurs propres systèmes nationaux, d'aller au-delà des exigences minimales s'ils le souhaitent.
- 3.16. Les **dispositions administratives** sont des exigences formelles qui visent à s'assurer que des mesures sont prises, et qui ne sont normalement pas établies selon les mêmes procédures que celles qui seraient nécessaires pour les nouvelles lois et qui n'ont pas nécessairement pleinement force de loi. Certaines normes juridiques « douces » peuvent se ranger dans cette catégorie. L'importance des formalités liées à leur élaboration et leur applicabilité peuvent servir d'indicateur pour déterminer si une disposition particulière est une «disposition administrative» au sens de la directive. Par définition, les dispositions administratives ne sont pas nécessairement contraignantes, mais pour que la directive s'applique, il faut que les plans et programmes élaborés ou adoptés en vertu de ces dispositions soient exigés par celles-ci, comme c'est le cas avec les dispositions législatives ou réglementaires.

¹¹ «L'autorité peut préparer un plan», plutôt que «L'autorité prépare un plan».

Article 3

- 3.17. L'article 3 définit le champ d'application de la directive et est essentiel à la mise en œuvre de celle-ci. Il commence par exprimer l'obligation d'effectuer une évaluation environnementale pour certains plans et programmes qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (paragraphe 1). Il définit ensuite les types de plans et de programmes qui exigent une évaluation soit automatiquement (paragraphe 2), soit sur la base d'une détermination par les États membres (paragraphe 3 et 4). Le paragraphe 5 définit la façon dont cette détermination (appelée «sélection») devra être faite.
- 3.18. Les paragraphes 6 et 7 traitent des aspects liés à la transparence de la détermination visée au paragraphe 5, et les paragraphes 8 et 9 dressent la liste de certains plans et programmes non couverts par la directive.
- 3.19. Le moment à partir duquel ces dispositions s'appliqueront est défini dans l'article 13, paragraphe 3.

Article 3, paragraphe 1

Une évaluation environnementale est effectuée, conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

- 3.20. L'article 3, paragraphe 1, est une introduction aux dispositions plus détaillées de la suite de l'article. L'évaluation doit être réalisée conformément aux articles 4 à 9, et les plans et programmes soumis à l'évaluation sont spécifiés dans les paragraphes 2 à 4.
- 3.21. Le rapport entre le paragraphe 1 et les paragraphes 2 à 4 est expliqué plus clairement dans le 10e considérant. Il est important de noter qu'en règle générale, les plans et programmes définis dans le paragraphe 2 devraient être systématiquement soumis à une évaluation environnementale. A l'exception des cas prévus au paragraphe 3, les États membres ne sont pas libres de déterminer si les plans et programmes visés au paragraphe 2 sont effectivement susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement: la directive suppose que ces plans et programmes ont ce type d'incidences. En revanche, les États membres doivent déterminer si les plans et programmes qui ne relèvent pas du paragraphe 2 et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et nécessitent donc, conformément au paragraphe 1, une évaluation environnementale.

Article 3, paragraphe 2

Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes,

(a) 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 dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir, ou

(b) 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/CEE.

- 3.22. Le paragraphe 2 définit deux catégories de plans et programmes jugés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Pour qu'un plan ou programme relève du paragraphe 2, point a, les deux conditions qui y sont énoncées doivent être remplies; le plan ou programme doit avoir été élaboré pour un ou plusieurs des secteurs indiqués (agriculture, sylviculture, pêche, etc.) et il doit définir le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés dans la directive EIE pourra être autorisée à l'avenir. Il n'est pas nécessaire de décider si les projets figurant dans l'annexe II de la directive exigent une EIE. Il suffit qu'ils entrent dans les catégories énumérées à l'annexe I ou à l'annexe II de la directive EIE.
- 3.23. Le sens de «**définissent le cadre** dans lequel la mise en œuvre (des projets) pourra être autorisée à l'avenir» est essentiel pour l'interprétation de la directive, bien qu'aucune définition ne figure dans le texte. Normalement, ces termes signifieraient que le plan ou programme contient des critères ou des conditions qui orientent la façon dont les autorités compétentes décideront d'une demande d'autorisation de mise en œuvre. Ces critères pourraient imposer des limites au type d'activité ou de développement qui peut être autorisé dans une zone donnée; ou contenir des conditions à remplir par le demandeur pour que l'autorisation soit accordée; ou encore être conçus de manière à protéger certaines caractéristiques de la zone concernée (telles que la combinaison d'affectations des sols qui en favorise la vitalité économique).
- 3.24. L'annexe II utilise l'expression «définit un cadre pour d'autres projets ou activités» et illustre la manière dont ce cadre peut être défini (localisation, nature, taille ou conditions de fonctionnement des projets et allocation de ressources). Ces exemples sont indicatifs et ne sont pas exhaustifs.
- 3.25. Comme le précise l'annexe II, une façon de «définir un cadre» peut être le mode d'allocation des ressources, mais il convient de tenir compte des exceptions visées à l'article 3, paragraphe 8. La directive ne définit pas le sens des «ressources» et, en principe, elles peuvent être financières ou naturelles (voire humaines). L'allocation générale de ressources financières, par exemple l'attribution de ressources à grande échelle pour l'ensemble d'une activité

(comme la dotation générale d'un programme de logement d'un pays), ne semble pas suffisante pour «définir un cadre». Il faudra pour cela que l'allocation des ressources conditionne de manière précise et reconnaissable la manière dont l'autorisation sera donnée (par exemple en définissant un mode d'action futur (voir ci-dessus) ou en limitant les types de solutions qui pourraient être disponibles).

- 3.26. En général, les POS contiennent des critères qui déterminent quel type de développement peut être réalisé dans des zones particulières, et constituent un exemple typique des plans qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre pourra être autorisée à l'avenir. Cette dernière caractéristique est illustrée par les POS communaux aux Pays-Bas qui, dans certains cas, fixent des conditions pour l'octroi de permis de construire par les municipalités. La question de savoir si des conditions ou critères particuliers définissent un cadre dans des cas individuels sera chaque fois une affaire de faits et de niveau. Un seul facteur de contrainte pourra être significatif au point d'exercer une influence dominante sur les autorisations futures. D'autre part, plusieurs facteurs plutôt insignifiants ou imprécis pourront n'avoir aucune influence sur la délivrance des autorisations.
- 3.27. La phrase en cause pourrait inclure les plans et programmes qui, en étant adoptés, autorisent eux-mêmes des projets pour autant qu'ils respectent les conditions stipulées dans le plan ou le programme; de telles dispositions existent dans plusieurs États membres. Elle pourrait aussi englober les plans et programmes qui, dans certains pays, fixent des conditions légalement contraignantes auxquelles les autorisations de mise en œuvre future doivent se conformer.
- 3.28. La phrase pourrait également inclure les plans et programmes sectoriels qui identifient à grands traits la localisation des développements ultérieurs dans le secteur concerné. Il sera chaque fois nécessaire de considérer dans quelle mesure les décisions ultérieures concernant les projets ont été conditionnées par le plan ou le programme.
- 3.29. L'article 3, paragraphe 2 fait expressément référence aux «**projets**» énumérés dans la directive EIE. Dans cette directive, on entend par «projet»:
- la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages,
 - d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol.
- 3.30. Le terme «projet» devra être interprété d'une façon qui soit cohérente avec la façon dont il est employé dans la directive EIE. Il en va de même pour l'utilisation de ce mot dans l'article 3, paragraphe 4, étant donné la similarité conceptuelle et linguistique des deux dispositions.
- 3.31. Les **plans d'aménagement du territoire** et les **plans d'utilisation des sols** concernent le mode d'aménagement ou de réaménagement du territoire. Ces termes peuvent être utilisés de diverses façons par les différents États membres

mais, en règle générale, ils ont trait à la manière d'utiliser le territoire même si l'un peut couvrir un concept plus étendu que l'autre.

- 3.32. L'article 3, paragraphe 2, point b, fait référence aux articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE (la directive «Habitats»). Ces articles exigent 'l'évaluation appropriée' de 'tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative'. Dès lors, s'il s'avère qu'un plan¹² a des incidences environnementales notables au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 sur certains sites, l'application de la directive EES se déclenche automatiquement en vertu de ce paragraphe. Les sites concernés sont ceux définis comme zones spéciales de conservation (ZSC) en vertu de l'article 4 de la directive 79/409 concernant la conservation des oiseaux sauvages, et ceux dont le classement comme sites d'importance communautaire est proposé (SICp) en vertu de l'article 4 de la directive 92/43 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages¹³. Conformément à l'article 11, paragraphe 2, de la directive EES, il est possible de réaliser des évaluations intégrées qui satisfont aux exigences de plusieurs dispositions législatives communautaires à la fois afin d'éviter la répétition des procédures d'évaluation. Sur la question de la suppression des évaluations multiples, voir les paragraphes 9.13 et 9.19 à 9.27 ci-dessous.

Article 3, paragraphe 3

Les plans et programmes visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes visés au paragraphe 2 ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

- 3.33. Le sens de «**petites**» dans le membre de phrase 'petites zones au niveau local' doit être défini de manière à prendre en compte les différences entre les États membres; et il sera probablement nécessaire de décider cas par cas. Ce terme devra donc être interprété en exerçant son jugement. Le type de plan ou programme envisagé pourrait être un plan de construction qui, pour une zone donnée limitée, expose dans le détail la manière dont les bâtiments doivent être construits en précisant par exemple la hauteur, la largeur ou la conception.
- 3.34. Il est tout aussi difficile de décider du sens du terme «**local**». Le langage de la directive n'établit pas un lien évident avec les autorités locales, mais le mot «niveau» implique une différence par rapport, par exemple, au niveau national ou au niveau régional. Le membre de phrase complet («petites zones au niveau local») indique clairement que la totalité du territoire d'une autorité locale ne pourra être exclue (à moins qu'il ne soit lui-même petit). Dans certains États

¹² NB : l'article 6, paragraphe 3, couvre les plans et projets, mais pas les programmes.

¹³ Voir le document « Gérer les sites Natura 2000 - Les dispositions de l'article 6 de la directive "Habitats" (92/43/CEE) ».

membres, le territoire des autorités locales peut en effet être très étendu et une exemption applicable à la totalité d'un tel territoire constituerait une lacune majeure dans le champ d'application de la directive.

- 3.35. Toutefois, le critère essentiel pour l'application de la directive n'est pas la taille du territoire couvert, mais bien les incidences notables que pourrait avoir le plan ou le programme sur l'environnement. Un plan ou programme qu'un État membre juge susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement devra être soumis à une évaluation environnementale même s'il ne détermine que l'utilisation d'une petite zone au niveau local. Une remarque similaire a été faite dans l'affaire C-392/96, *Commission/Irlande*, dans laquelle la CJE a statué que, en fixant des seuils ne tenant compte que des dimensions des projets, « sans prendre en considération également leur nature et leur localisation », l'État membre a outrepassé la marge d'appréciation dont il dispose. Les projets pourraient avoir des incidences notables sur l'environnement en raison de leur nature ou de leur localisation.
- 3.36. De la même manière, l'expression «**modifications mineures**» devrait être considérée dans le contexte du plan ou programme qui fait l'objet d'une modification et de la probabilité qu'il exerce des incidences notables sur l'environnement. Une définition générale de «modifications mineures» ne servirait vraisemblablement aucune fin utile. Conformément à la définition des «plans et programmes» dans l'article 2, 'leurs modifications' entrent potentiellement dans le champ d'application de la directive. L'article 3, paragraphe 3, clarifie ce point en admettant qu'une modification peut être tellement mineure qu'il est peu probable qu'elle ait des incidences notables sur l'environnement, mais en exigeant que, lorsque la modification d'un plan ou d'un programme est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, elle subisse une évaluation indépendamment de son importance. Il importe de noter que toutes les modifications ne devront pas faire l'objet d'une nouvelle évaluation des incidences au titre de la directive car celle-ci n'exige pas qu'une nouvelle procédure soit entamée si les modifications ne sont pas susceptibles d'exercer des effets notables sur l'environnement.

Article 3, paragraphe 4

Pour les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

- 3.37. L'article 3, paragraphe 4, élargit le champ d'application de la directive. A la différence de l'article 3, paragraphe 2, il ne postule pas automatiquement que certains plans et programmes ont des incidences notables sur l'environnement. Au contraire, il exige que les États membres procèdent à une détermination spécifique. Les plans et programmes auxquels il s'applique sont tous ceux qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir mais qui ne sont pas couverts par l'article 3, paragraphe 2. Il s'agit notamment des projets qui relèvent de secteurs non compris dans

l'article 3, paragraphe 2, ainsi que des projets qui relèvent de ces secteurs mais qui ne sont pas énumérés dans les annexes de la directive EIE. La définition du «projet» de la directive EIE s'appliquera pour ce paragraphe comme pour le paragraphe 2. Le sens du passage «**définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir**» a été examiné plus haut dans la partie relative à l'article 3, paragraphe 2.

Article 3, paragraphe 5

Les États membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches. A cette fin, les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés dans l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente directive.

- 3.38. Comme indiqué ci-dessus, les paragraphes 3 et 4 de l'article 3 définissent les circonstances dans lesquelles les États membres doivent déterminer si un plan ou un programme est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. L'article 3, paragraphe 5, prescrit la manière dont ils doivent s'acquitter de cette obligation générale, alors que l'annexe II identifie les critères servant à guider la détermination (appelés « critères d'ampleur »).
- 3.39. Les plans et programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont de deux types: a) les cas spéciaux de plans et programmes relevant du paragraphe 2 et b) les plans et programmes autres que ceux visés au paragraphe 2 qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir.
- 3.40. Suivant le modèle fourni par la directive EIE, la directive 2001/42/CE prévoit trois approches (ou «mécanismes de sélection») pour cette détermination: examen au cas par cas, détermination des types de plans et programmes, ou combinaison des deux approches.
- 3.41. Un **examen au cas par cas** impliquerait que chaque plan ou programme soit examiné individuellement pour vérifier s'il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Cette approche a l'avantage d'être la mieux adaptée pour tenir compte des situations individuelles et des caractéristiques de chaque plan ou programme, mais le prix à payer est un supplément de travail administratif.
- 3.42. Avec l'approche «**en déterminant des types de plans et programmes**», la directive envisage que les plans et programmes de même nature feront l'objet d'une détermination générale de leur capacité d'exercer des incidences notables sur l'environnement. L'avantage de cette approche est la certitude légale et administrative qu'elle apporte puisque, dès le départ, il est clairement indiqué qu'une évaluation environnementale est nécessaire.

- 3.43. La faculté de déterminer des types de plans et de programme qu'accorde l'article 3, paragraphe 5, n'est manifestement pas conçue comme un pouvoir étendu d'exclure des catégories entières de plans et programmes, sauf si la totalité de ces plans et programmes peut être considérée, sur la base d'une appréciation globale, comme n'étant pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement (voir affaire C-72/95 *Kraaijeveld*). Dans la mesure où cette exclusion constituerait une exception à la directive, elle doit être interprétée de manière restrictive (voir le commentaire figurant dans le paragraphe 65 de l'affaire C-435/97 *Autonome Provinz Bozen*). En pratique, l'exclusion de la procédure d'évaluation environnementale ne se justifiera pas dans de nombreux cas. Il se pourrait bien qu'au début, trop peu d'informations concernant le plan ou le programme soient disponibles pour garantir qu'aucun des plans ou programmes de la catégorie envisagée n'aura des incidences notables sur l'environnement. En outre, il faudra veiller à éviter les décisions anticipées quant à l'application de la directive aux plans et programmes à venir qui pourraient ne pas présenter toutes les caractéristiques de la catégorie en question. Ainsi, par exemple, les modifications de la législation pourraient créer de nouveaux plans et programmes qu'il faudra examiner afin de déterminer si la directive s'y applique.
- 3.44. Une combinaison des deux approches (examen au cas par cas et détermination de types de plans ou programmes) pourrait être possible dans certains cas. L'approche générale consisterait à définir une catégorie de plans ou programmes qui ne seraient pas susceptibles, dans des circonstances précises, d'avoir des incidences notables sur l'environnement et à prévoir que, dans d'autres circonstances, la détermination soit effectuée au cas par cas.
- 3.45. L'article 3, paragraphe 5, de la directive exige spécifiquement que les États membres tiennent compte des critères pertinents fixés dans l'annexe II lorsqu'ils déterminent si les plans ou programmes sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. La formulation de la directive suppose que l'ensemble des critères de l'annexe II soit d'abord pris en compte afin que les critères pertinents puissent être appliqués ensuite. Un jugement d'expert pourra faciliter l'application des critères pertinents au plan ou programme de façon à statuer sur l'ampleur probable de ses incidences.
- 3.46. Divers aspects doivent être pris en compte lors de l'élaboration des systèmes de sélection. Les critères fixés dans l'annexe 2 sont divisés en deux catégories : les caractéristiques des plans ou programmes, et les caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée. Les cas de doute concernant la nécessité d'une évaluation environnementale refléteront probablement souvent une incertitude quant aux incidences du plan ou programme. Un examen plus approfondi par des experts compétents devrait permettre de lever ce doute; si ce n'est pas le cas, il est recommandé d'effectuer l'évaluation environnementale. Bien que l'article 3, paragraphe 5, ne fasse pas explicitement référence à l'annexe 1, il peut être également utile d'étudier les facteurs environnementaux qu'elle identifie.
- 3.47. Il convient de soupeser soigneusement la manière d'appliquer les critères de l'annexe II ('critères d'ampleur') lors de la détermination des types de plans et

programmes. En principe, cette détermination pourrait s'effectuer en prescrivant des critères qualitatifs ou des seuils sur la base des critères d'ampleur pertinents. Il est recommandé d'éviter les systèmes de sélection fondés uniquement sur la taille ou les seuils financiers des projets, ou sur la zone géographique couverte par le plan ou programme, car ils risquent de ne pas être conformes à la directive.

Annexe II: critères permettant de déterminer l'ampleur probable des incidences

- 3.48. La liste figurant à l'annexe 2 contient des critères relatifs aux caractéristiques du plan ou programme (paragraphe 1) et aux caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée (paragraphe 2). Ces critères ne sont pas énumérés par ordre d'importance. Leur signification individuelle différera selon les cas. D'une façon générale, on peut supposer que, plus la proportion dans laquelle les critères sont remplis est grande, plus il est probable que les incidences sur l'environnement soient notables. Cependant, dans certains cas, les incidences liées à un seul critère pourront être suffisamment importantes pour que la nécessité d'une EES s'impose. En pareil cas, la procédure de sélection pourra être écourtée en conséquence mais une étude plus complète sera normalement nécessaire.
- 3.49. La liste des critères énumérés à l'annexe II n'est pas exhaustive et la directive n'empêche pas les États membres d'exiger la prise en compte de critères supplémentaires.
- 3.50. Tout au long du texte de la directive, l'évaluation environnementale est liée à la probabilité d'incidences notables sur l'environnement. Prévoir les incidences probables sur l'environnement est un processus complexe, notamment dans le contexte de plans ou programmes relativement sommaires ou de haut niveau pour lesquels il pourra être difficile d'anticiper les résultats de la mise en œuvre au moment de leur adoption. L'utilisation du terme «probable» indique que les incidences environnementales à prendre en compte sont celles auxquelles on peut s'attendre avec un taux de probabilité raisonnable.

La mesure dans laquelle le plan ou programme concerné définit un cadre pour d'autres projets et activités, en ce qui concerne la localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement ou par une allocation de ressources.

- 3.51. Plus un plan ou programme définit précisément un cadre, plus une évaluation au titre de la directive sera probablement nécessaire. Dès lors, les plans ou programmes qui définissent, par exemple, non seulement la zone d'implantation de logements ou d'activités commerciales mais également leur nature, leur taille et (s'il y a lieu) leurs conditions de fonctionnement, pourraient établir un cadre plus précis pour les projets que les plans ou programmes qui définissent des objectifs sans préciser le cadre dans lequel ils doivent être réalisés. Les plans ou programmes juridiquement contraignants fixeront vraisemblablement un cadre de façon plus stricte que les plans ou programmes non contraignants. Les plans ou programmes dont le seul ou le

principal objet est de fixer un cadre pour des projets pourraient également définir un cadre plus solide que les plans et programmes qui ont plusieurs finalités et thèmes.

La mesure dans laquelle un plan ou un programme influence d'autres plans ou programmes, y compris ceux qui font partie d'un ensemble hiérarchisé.

- 3.52. Si un plan ou programme en influence fortement un autre, ses incidences environnementales éventuelles pourront se marquer plus largement (ou plus profondément) que dans le cas contraire. Schématiquement, les plans et programmes peuvent être divisés en deux catégories: « horizontaux » (plans et programmes de même niveau ou de statut égal ou similaire) et « verticaux » (plans et programmes faisant partie d'un ensemble hiérarchisé). Dans un ensemble hiérarchisé, les plans et programmes de type général et de niveau plus élevé pourraient influencer ceux de type particulier et de niveau inférieur. Ainsi, par exemple, une initiative de niveau inférieur pourrait devoir tenir compte expressément du contenu ou des objectifs du plan ou programme de niveau supérieur, ou démontrer de quelle façon elle contribue aux objectifs définis dans le plan de niveau supérieur. Il est bien évident que, dans la pratique, les choses pourront être moins simples; dans certains systèmes notamment, le plan ou programme de niveau inférieur pourrait parfois (s'il est plus récent par exemple) influencer celui de niveau supérieur. Les plans ou programmes contraignants qui seront explicitement mis en œuvre au moyen d'autres plans ou programmes auront vraisemblablement une forte influence. La portée juridique d'un plan ou programme – contraignant ou pas – pourra jouer un rôle déterminant dans certains systèmes. Des plans ou programmes qui sont les seuls dans un secteur et qui ne font pas partie d'un ensemble hiérarchisé pourraient être moins susceptibles d'en influencer d'autres. Mais ce n'est pas acquis d'avance et les rapports entre les divers plans et programmes devront être attentivement étudiés dans chaque cas.

L'adéquation entre le plan ou programme et l'intégration des considérations environnementales, en vue, notamment, de promouvoir un développement durable

- 3.53. La question à aborder dans ce contexte est de savoir dans quelle mesure le plan ou programme envisagé peut contribuer à réduire les dommages à l'environnement. Un plan ou programme qui risque fort d'affecter l'environnement sera un candidat sérieux à l'évaluation alors qu'un plan ou programme ayant peu d'implications environnementales peut ne pas l'être. Intégrer l'environnement dans un plan d'action pour l'éducation, par exemple, est un résultat souhaité. Il y a peu de chances qu'un plan sur les contenus des programmes scolaires (même en admettant qu'il définisse un cadre pour des projets) offre des possibilités à cet égard; pourtant, les plans d'aménagement scolaire pourraient bien entrer en ligne de compte pour une évaluation environnementale car ils pourraient influencer fortement les déplacements et éventuellement les types d'habitat.
- 3.54. En outre, une évaluation pourra permettre de trouver le moyen d'améliorer les résultats environnementaux d'un plan ou programme ou sa contribution au

développement durable, sans entraîner de coûts supplémentaires, en réduisant le coût des mesures de protection de l'environnement tout en permettant d'atteindre les autres objectifs ou en permettant un choix entre les différentes alternatives.

Les problèmes environnementaux liés au plan ou programme

- 3.55. Le lien entre les problèmes et les plans ou programmes n'est pas défini et pourrait être interprété de plusieurs façons. Seraient inclus les cas dans lesquels les plans ou programmes causent ou aggravent des problèmes environnementaux, sont limités ou autrement touchés par ces problèmes, ou contribuent à les résoudre, à les réduire ou à les éviter. Dans tous les cas, il faudra identifier la nature et l'importance des problèmes environnementaux liés au plan ou programme.

L'adéquation entre le plan ou le programme et la mise en œuvre de la législation communautaire relative à l'environnement (par exemple, les plans et programmes touchant à la gestion des déchets ou à la protection de l'eau)

- 3.56. La directive utilise un terme plutôt neutre («adéquation») dans ce critère. Les contributions tant positives que négatives à la mise en œuvre de la législation communautaire doivent être prises en compte ici. Il est important de s'assurer que l'intégralité de la législation communautaire en matière d'environnement est prise en considération.

La probabilité, la durée, la fréquence et le caractère réversible des incidences, le caractère cumulatif des incidences, la nature transfrontière des incidences, les risques pour la santé humaine ou l'environnement (à cause d'accidents par exemple), la magnitude et l'étendue spatiale géographique des incidences (zone géographique et taille de la population susceptible d'être touchée), la valeur et la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée, en raison:

- *de caractéristiques naturelles ou d'un patrimoine culturel particuliers,*
- *d'un dépassement des normes de qualité environnementales ou des valeurs limites,*
- *de l'exploitation intensive des sols,*

les incidences pour des zones ou des paysages jouissant d'un statut de protection reconnu au niveau national, communautaire ou international.

- 3.57. De nombreuses incertitudes existent, et si les données sont insuffisantes ou manquent et si les connaissances sont inadéquates, il pourra être difficile de décider si des incidences notables sont probables. Toutefois, on suppose qu'une estimation approximative des effets sera toujours possible.
- 3.58. La nature et les caractéristiques des incidences probables influenceront sur leur signification dans le contexte dans lequel elles sont envisagées. À titre d'exemple, il est pertinent de considérer si la probabilité ou la fréquence des effets sera très faible (cause accidentelle) ou si ces effets seront continus. En

outre, plus les incidences sont complexes (par effet de synergie et d'accumulation, par exemple), répandues ou graves, plus il est probable qu'il faudra les considérer comme «notables».

- 3.59. Un facteur tout aussi important à considérer est la zone susceptible d'être touchée par le plan ou programme et, en conséquence, par ses incidences. Il faut noter que la directive n'exige pas de s'intéresser uniquement aux zones jouissant d'un statut de protection. La valeur particulière ou la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée pourra augmenter la probabilité selon laquelle les incidences devront y être considérées comme 'notables'.
- 3.60. Cet aspect a été étudié par la CJE dans l'affaire C-392/96 *Commission/Irlande* évoquée plus haut. La Cour a déclaré: « En effet, un projet de dimensions même réduites peut avoir des incidences notables sur l'environnement lorsqu'il est situé dans un endroit où les facteurs d'environnement décrits à l'article 3 de la directive [EIE] tels que la faune et la flore, le sol, l'eau, le climat ou le patrimoine culturel sont sensibles à la moindre modification. De même, un projet est susceptible d'avoir des incidences notables lorsque, en raison de sa nature, il risque de transformer de façon substantielle ou irréversible ces facteurs d'environnement, indépendamment de ses dimensions ».
- 3.61. L'application des critères servant à déterminer les incidences éventuelles sur l'environnement nécessite une approche globale et méthodique. Pour cela, certains des éléments identifiés dans l'annexe I pourront être également utiles. Ainsi, par exemple, pour identifier les incidences notables probables, les «récepteurs» de ces incidences devront être pris en considération (voir la liste des thèmes énumérés dans l'annexe I (f), à savoir *la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique les paysages et les interactions entre ces facteurs*). Les caractéristiques mentionnées dans la note de bas de page concernant l'annexe I (f) devront également être prises en compte (si les effets sont *secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, moyen et long termes, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs*). Cette utilisation de l'annexe I, lue conjointement avec l'annexe II, permet de prendre en considération les effets d'un milieu sur l'autre d'une façon multidisciplinaire.

Article 3, paragraphe 8

Les plans et programmes suivants ne sont pas couverts par la présente directive:

- *les plans et programmes destinés uniquement à des fins de défense nationale et de protection civile,*
- *les plans et programmes financiers ou budgétaires.*

3.62. L'exclusion des plans et programmes «**destinés uniquement**» à des fins de défense nationale et de protection civile est un critère plus strict que celui figurant dans la directive EIE (qui ne s'applique pas «aux projets servant des intérêts de défense nationale»). Cela signifie par exemple qu'un POS régional qui prévoit un projet de défense nationale sur une partie de la zone couverte nécessitera une évaluation environnementale (à condition que les autres critères de la directive s'appliquent) car il n'est pas destiné uniquement à des fins de défense nationale. L'application de cette exception doit tenir compte de l'objet du plan ou programme et pas de ses incidences. Par exemple, l'installation d'une base militaire destinée uniquement à des fins de défense nationale mais ayant pour effet supplémentaire d'augmenter les possibilités d'emploi locales continuerait à relever de cette exemption. **Protection civile** pourrait inclure les événements ayant une cause naturelle ou due à l'action de l'homme (comme par exemple, respectivement, les tremblements de terre et les activités terroristes). Aucune indication n'est donnée quant au moment où ces plans et programmes doivent être élaborés, mais ils doivent être exclusivement destinés à des fins de défense nationale ou de protection civile. Conformément à la jurisprudence de la CJE, la dérogation devra être interprétée de façon stricte. Ainsi, un plan établissant les mesures à prendre en cas d'avalanche serait soustrait à la directive, alors qu'un plan établissant les mesures à prendre pour éviter les avalanches (éventuellement grâce à la mise en place d'une infrastructure) ne le serait pas car il serait destiné à des fins de prévention plutôt qu'à des fins de protection.

3.63. Les plans et programmes budgétaires peuvent inclure les budgets annuels des autorités au niveau national, régional ou local. Les plans et programmes financiers comprendront ceux qui définissent le mode de financement de certains projets ou activités ou le mode de distribution des subventions.

Article 13, paragraphe 3

L'obligation prévue à l'article 4, paragraphe 1, s'applique aux plans et programmes dont le premier acte préparatoire formel est postérieur à la date visée au paragraphe 1. Les plans et programmes dont le premier acte préparatoire est antérieur à cette date et qui sont adoptés ou présentés plus de vingt-quatre mois après cette date sont soumis à l'obligation prévue à l'article 4, paragraphe 1, à moins que les États membres ne décident au cas par cas que cela n'est pas possible et n'informent le public de cette décision.

- 3.64. L'obligation prévue à l'article 4, paragraphe 1, comprend toutes les étapes d'une «évaluation environnementale» telles que définies à l'article 2 (à savoir: le rapport sur les incidences environnementales, la consultation, etc.). Elle implique dès lors le processus de préparation d'un plan ou programme à la lumière des connaissances apparues sur ses incidences environnementales.
- 3.65. Le terme «formel» ne signifie pas nécessairement que l'acte doit être exigé par la législation nationale, ou qu'il produit des effets juridiques dans la législation nationale. Le jugement devra se faire au cas par cas en tenant compte de facteurs tels que la nature de l'acte en question, la nature des étapes préalables à celui-ci, et l'objectif apparent de la disposition transitoire, à savoir la garantie de la certitude légale et de la bonne administration.
- 3.66. La seconde phrase de l'article 13, paragraphe 3, vise à s'assurer qu'une évaluation environnementale conforme à la directive sera normalement réalisée pour les plans et programmes dont le premier acte préparatoire formel est antérieur au 21 juillet 2004 mais qui sont adoptés après le 21 juillet 2006. Cela implique que seul un travail mineur ou négligeable aura été réalisé sur le plan d'ici juillet 2004 pour qu'une évaluation valable soit effectuée. Il ne serait pas possible de réaliser une évaluation environnementale d'un plan dont le premier acte préparatoire serait antérieur à juillet 2004 et dont l'élaboration serait déjà très avancée à cette date. Cette disposition met l'accent non pas tant sur le temps qui s'est écoulé entre la date de début du plan ou programme et juillet 2004, mais plutôt sur la question de savoir si le processus de planification des plans ou programmes concernés a atteint un stade auquel une évaluation environnementale valable peut être réalisée.

4. OBLIGATIONS GENERALES

- 4.1. L'article 4 traite de trois thèmes: le moment de l'évaluation environnementale, les modalités procédurales permettant d'assurer la conformité avec la directive, et les dispositions visant à éviter la répétition des évaluations lorsque les plans et programmes font partie d'un ensemble hiérarchisé.

Article 4, paragraphe 1

L'évaluation environnementale visée à l'article 3 est effectuée pendant l'élaboration du plan ou du programme et avant qu'il ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.

- 4.2. Selon les règles de l'art, l'évaluation environnementale des plans et programmes devrait influencer la façon dont sont élaborés les plans et programmes eux-mêmes. Tant qu'un plan ou programme est relativement indéfini, il est peut-être plus facile d'en écarter les éléments susceptibles d'exercer des effets indésirables sur l'environnement que lorsqu'il a été finalisé. A ce stade, une évaluation environnementale pourra être instructive, mais risque d'avoir moins d'influence. L'article 4, paragraphe 1, oblige clairement les autorités à réaliser l'évaluation au cours de l'élaboration du plan ou programme.

Article 4, paragraphes 2 et 3

(2) Les exigences de la présente directive sont soit intégrées dans les procédures existantes des États membres régissant l'adoption de plans et de programmes, soit incorporées dans des procédures instituées pour assurer la conformité avec la présente directive.

(3) Lorsque les plans et les programmes font partie d'un ensemble hiérarchisé, les États membres, en vue d'éviter une répétition de l'évaluation, tiennent compte du fait qu'elle sera effectuée, conformément à la présente directive, à différents niveaux de l'ensemble hiérarchisé. Afin, entre autres, d'éviter une répétition de l'évaluation, les États membres appliquent l'article 5, paragraphes 2 et 3.

- 4.3. Dans l'article 4, paragraphe 2, la directive prévoit que l'évaluation environnementale soit intégrée dans les procédures en vigueur qui régissent l'adoption des plans et programmes, ou bien incorporée dans une procédure distincte.
- 4.4. Lorsque la procédure d'évaluation est intégrée dans le processus de préparation existant du plan ou programme lui-même, la procédure d'EES peut influencer sur la procédure d'élaboration du projet de plan ou programme. Dans ce cas, le processus de préparation du projet de plan ou programme doit être adapté de façon à se conformer aux exigences de la directive. Le type de changements éventuellement nécessaires dépendra des procédures en vigueur

mais il pourrait s'agir, par exemple, d'adapter ou d'inclure le public qui doit être défini conformément à l'article 6, paragraphe 4, et les autorités qui doivent être désignées conformément à l'article 6, paragraphe 3, de manière à intégrer comme il se doit les différentes étapes du processus d'évaluation dans l'élaboration du plan ou programme.

- 4.5. Dans certaines circonstances, plusieurs plans ou programmes pourront traiter d'un même thème général mais dans une zone géographique différente ou avec un degré de précision différent. Un plan d'aménagement du territoire, par exemple, pourra définir une vision du développement d'une région entière; un ensemble de plans d'aménagement plus détaillés concernant les parties de cette région pourra définir de manière plus précise la façon dont l'aménagement de ces zones est prévu, tandis qu'au niveau municipal, des plans encore plus détaillés pourront prévoir un cadre très complet pour l'aménagement de la zone. L'objectif de l'article 4, paragraphe 3, en liaison avec l'article 5, paragraphes 2 et 3, est d'assurer que la répétition des évaluations est évitée dans ce type de situation.
- 4.6. Si certains aspects d'un plan ou d'un programme ont été évalués à une étape du processus de planification et si l'appréciation d'un plan ou programme à une étape ultérieure utilise les résultats de l'évaluation précédente, ces résultats devront être actualisés et précisés pour pouvoir être utilisés dans la nouvelle évaluation. Ils devront également être placés dans le contexte de ce nouvel exercice. Si ces conditions ne peuvent pas être respectées, une nouvelle évaluation ou une évaluation mise à jour pourra être nécessaire pour le plan ou programme le plus récent, même s'il traite d'un sujet identique à celui du plan ou programme antérieur.
- 4.7. Il est évident que la décision de réutiliser les données d'une évaluation pour en réaliser une autre dépendra de la structure du processus de planification, du contenu du plan ou programme et de l'adéquation des informations contenues dans le rapport sur les incidences environnementales, et devra être prise au cas par cas. Ces décisions devront s'assurer que les évaluations complètes de chaque élément du processus de planification ne sont pas altérées, et qu'une évaluation antérieure utilisée lors d'une phase ultérieure sera placée dans le contexte de l'évaluation en cours et pris en compte de la même manière. Afin de constituer un rapport identifiable, il y a lieu de rassembler les informations importantes; il ne devrait pas être nécessaire de se lancer dans un jeu de piste pour comprendre les incidences d'une proposition sur l'environnement. Selon le cas, il conviendrait de résumer les informations antérieures, d'y faire référence ou de les répéter. Mais il n'est pas nécessaire de répéter un grand nombre de données dans un nouveau contexte qui ne l'exige pas.

5. LE RAPPORT SUR LES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES

- 5.1. Le rapport sur les incidences environnementales, ci-après dénommé « rapport d'environnement », est la pièce maîtresse de l'évaluation environnementale exigée par la directive. Il constitue également la base essentielle pour le suivi des incidences notables de la mise en œuvre du plan ou du programme.
- 5.2. Le rapport d'environnement est un outil important pour intégrer les considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption des plans et programmes puisqu'il permet de s'assurer que leurs incidences notables probables sur l'environnement sont identifiées, décrites, évaluées et prises en compte dans ce processus. L'élaboration d'un rapport d'environnement et l'intégration des considérations environnementales dans l'élaboration des plans et programmes constituent un processus itératif qui devrait favoriser les solutions plus durables dans la prise de décision.
- 5.3. Les dispositions relatives au rapport d'environnement sont essentiellement exposées dans l'article 2 (Définitions), l'article 5 (Rapport sur les incidences environnementales) et l'annexe I. En outre, ce rapport doit être soumis à la consultation conformément au prescrit des articles 6 et 7; il doit être pris en compte lors de l'élaboration du plan ou programme (article 8) et, lors de l'adoption de celui-ci, les informations sur la manière dont il a été élaboré doivent être mises à disposition (article 9); enfin, il doit être d'une qualité suffisante pour satisfaire aux exigences de la directive (article 12).

Article 2, point c

Aux fins de la présente directive, on entend par:

..

(c) «rapport sur les incidences environnementales»: la partie de la documentation relative au plan ou programme contenant les informations prévues à l'article 5 et à l'annexe I.

- 5.4. L'article 2, point c, définit le rapport d'environnement comme une partie de la documentation relative au plan ou programme ayant un contenu spécifique. Cela implique que ledit rapport doit se présenter sous la forme d'un ou plusieurs textes cohérents. Bien que la directive ne l'exige pas, il pourra être utile de structurer le rapport, dans la mesure du possible, en fonction des rubriques mentionnées à l'annexe I. La directive ne spécifie pas si le rapport doit être intégré dans le plan ou programme lui-même ou faire l'objet d'un document séparé. S'il est intégré, il devra être clairement identifiable en tant que partie séparée du plan ou programme, et être facile à trouver et à assimiler par le public ou les autorités. Dans tous les cas, un résumé non technique des informations fournies sous les rubriques énumérées dans l'Annexe I devra toujours être présenté.
- 5.5. Le rapport d'environnement pourra, dans de nombreux cas, faire partie d'une évaluation plus étendue du plan ou programme. Par exemple, il pourra faire partie d'un document sur l'évaluation du point de vue du développement

durable qui couvre également les effets sociaux et économiques, ou une évaluation sous l'angle du développement durable pourra être intégrée dans le plan ou programme. L'un ou l'autre de ces modèles constituerait une façon acceptable de se conformer à la directive, pour autant qu'il réponde à toutes les exigences de celle-ci.

Article 5, paragraphe 1

Lorsqu'une évaluation environnementale est requise en vertu de l'article 3, paragraphe 1, un rapport sur les incidences environnementales 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 du champ d'application géographique du plan ou du programme, sont identifiées, décrites et évaluées. Les informations requises à cet égard sont énumérées à l'annexe I.

- 5.6. L'article 5, paragraphe 1, énonce les exigences fondamentales relatives au rapport d'environnement. Le rôle de ce rapport est d'identifier, de décrire et d'évaluer les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou programme sur l'environnement et les solutions de rechange raisonnables. L'annexe I prévoit des dispositions complémentaires concernant les informations à fournir sur ces incidences. L'étude des solutions de substitution est un élément important de l'évaluation, et la directive prévoit une évaluation plus complète de ces solutions que la directive EIE. Les solutions de substitution sont abordées dans les paragraphes 5.11 à 5.14 ci-dessous.
- 5.7. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, l'évaluation environnementale sera effectuée pendant l'élaboration du plan ou du programme et avant que ce dernier ne soit adopté ou soumis à la procédure législative. Le processus d'élaboration du rapport commencera aussitôt que possible et, idéalement, au même moment que l'élaboration du plan ou programme. L'élaboration du rapport devra normalement être terminée au moment où le rapport est mis à la disposition des autorités et du public conformément à l'article 6, paragraphe 1.
- 5.8. L'article 5, paragraphe 1, ne dit pas explicitement qui est responsable de l'élaboration du rapport d'environnement mais, dans la plupart des cas, il s'agira de l'autorité ou de la personne physique ou morale chargée de l'élaboration du plan ou programme.
- 5.9. Il n'est pas possible de définir de manière univoque ce que l'on entend par «mise en œuvre d'un plan ou programme». Cela dépend dans une large mesure de la nature du plan ou programme. En ce qui concerne les plans ou programmes qui entrent dans le champ d'application de la directive du fait de la condition stipulée à l'article 3, paragraphe 2, point a (c'est-à-dire qui définissent le cadre des projets dans divers secteurs) et à l'article 3, paragraphe 4 (autres plans et programmes qui définissent le cadre des projets), «mise en œuvre» pourrait signifier, entre autres, l'exécution des projets correspondant à ce cadre. Cependant, comme il pourrait y avoir plusieurs façons de satisfaire aux exigences d'un tel cadre, la mise en œuvre du plan ou programme ne peut se réduire, de manière générale, à la réalisation de projets

individuels spécifiques. De toute manière, un plan ou programme pourra inclure des éléments sans rapport avec le projet mais importants pour sa réussite. Les effets de ces aspects de la mise en œuvre devront également faire partie de l'évaluation. En ce qui concerne les plans et programmes qui relèvent de la directive du fait de la condition stipulée à l'article 3, paragraphe 2, point b (évaluation requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE), la mise en œuvre pourra être interprétée à la lumière de l'article 6, paragraphe 3, de la directive «Habitats» qui exige une évaluation des incidences sur un site eu égard aux objectifs de conservation de ce site (voir également paragraphe 3.32 ci-dessus).

- 5.10. La mise en œuvre d'un plan ou programme pourra couvrir un large ensemble de questions et dispositions et on remarquera qu'une évaluation doit essentiellement porter sur la partie de la mise en œuvre qui est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Cependant, toutes les parties de la mise en œuvre devront être étudiées car leur conjugaison pourrait avoir des incidences notables. La question de savoir si les diverses parties du plan ou programme seront effectivement réalisées n'est pas à prendre en considération dans l'évaluation.

Solutions de substitution

- 5.11. L'obligation d'identifier, de décrire et d'évaluer les solutions de substitution raisonnables doit être interprétée dans le contexte de l'objectif de la directive qui consiste à s'assurer que les incidences de la mise en œuvre des plans et programmes sont prises en compte pendant l'élaboration et avant l'adoption de ceux-ci.
- 5.12. En exigeant que les incidences notables probables des solutions de substitution sur l'environnement soient identifiées, décrites et évaluées, la directive ne fait pas de distinction entre les obligations en matière d'évaluation applicables au projet de plan ou programme et aux solutions de substitution¹⁴. L'essentiel est que les incidences notables probables sur l'environnement du plan ou programme et des solutions de substitution soient identifiées, décrites et évaluées d'une façon comparable. Les exigences de l'article 5, paragraphe 2, concernant l'ampleur et le degré de précision des informations figurant dans le rapport s'appliquent également à l'évaluation des solutions de substitution. Il est primordial qu'un tableau précis des solutions de substitution raisonnables et des raisons pour lesquelles elles ne constituent pas la meilleure option soit présenté à l'autorité ou au parlement chargé d'adopter le plan ou programme ainsi qu'aux autorités et au public consultés. Les informations visées à l'annexe I devront donc être fournies pour les solutions de substitution choisies. Cela comprend par exemple les informations de l'annexe I, point b, concernant l'évolution probable de la situation environnementale si la solution de substitution n'est pas mise en œuvre. Cette évolution pourra être différente de celle liée au plan ou programme dans les cas où elle concerne des zones ou

¹⁴ Comparer l'article 5, paragraphe 3, et l'annexe III de la directive EIE qui exige que le maître d'ouvrage fournisse une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement..

des aspects différents.

- 5.13. Le texte de la directive ne précise pas ce que l'on entend par 'solution de substitution raisonnable' à un plan ou programme. Le premier élément à prendre en compte pour déterminer les solutions de substitution raisonnables possibles est l'objectif et le champ d'application géographique du plan ou programme. Le texte ne spécifie pas s'il s'agit de plans ou de programmes de substitution, ou de différentes solutions de rechange dans le cadre d'un plan ou programme. En pratique, diverses solutions de substitution dans le cadre d'un plan seront généralement évaluées (comme les différents moyens d'éliminer les déchets dans le cadre d'un plan de gestion des déchets, ou les différentes façons d'aménager une zone dans le cadre d'un plan d'aménagement du territoire). Une solution de substitution peut donc être une autre manière d'atteindre les objectifs du plan ou programme. En ce qui concerne les POS ou les plans d'aménagement du territoire, les alternatives évidentes sont les diverses utilisations des zones désignées pour des activités ou à des fins spécifiques et les autres zones possibles pour ces activités. Pour les plans ou programmes qui couvrent de longs laps de temps, notamment ceux qui envisagent un avenir très lointain, l'élaboration de scénarios de rechange est une manière d'explorer les solutions de substitution et leurs effets. À titre d'exemple, les plans de développement régional de la commune de Stockholm sont depuis longtemps élaborés selon ce modèle de scénario.
- 5.14. Les solutions de substitution choisies devront être réalistes. L'étude de solutions alternatives est motivée en partie par le besoin de trouver des moyens de réduire ou d'éviter les effets nuisibles notables du plan ou programme proposé sur l'environnement. Idéalement, bien que la directive ne l'exige pas, le projet final de plan ou programme sera celui qui servira le mieux les objectifs définis à l'article premier. Le choix délibéré de soumettre à l'évaluation des solutions de substitution qui auraient des effets beaucoup plus nuisibles afin de promouvoir le projet de plan ou programme envisagé serait contraire aux finalités de ce paragraphe. Pour être valables, les solutions de substitution doivent également entrer dans le champ de compétence légal et géographique de l'autorité concernée. Un résumé des raisons pour lesquelles les autres solutions envisagées ont été sélectionnées est exigée à l'annexe I, point h.

Articles 5, paragraphes 2 et 3

2. Le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément au paragraphe 1 contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du contenu et du degré de précision du plan ou du programme, du stade atteint dans le processus de décision et du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation.

3. Les renseignements utiles concernant les incidences des plans et programmes sur l'environnement obtenus à d'autres niveaux de décision ou en

vertu d'autres instruments législatifs communautaires peuvent être utilisés pour fournir les informations énumérées à l'annexe I.

- 5.15. Le point de départ pour l'interprétation de ces paragraphes est l'obligation de fournir des informations sur les incidences notables probables du plan ou programme sur l'environnement. Ces informations doivent être fournies dans la mesure où elles peuvent être raisonnablement exigées compte tenu des facteurs mentionnés au paragraphe 2.
- 5.16. La mention 'du contenu et du degré de précision du plan ou programme' est une reconnaissance du fait que le rapport d'environnement concernant un plan ou programme général ne doit pas nécessairement contenir des informations et une analyse très détaillées (par exemple un plan ou programme qui se trouve au faîte d'un ensemble hiérarchisé qui va du général au particulier); par contre, on s'attendra à un degré de détail beaucoup plus élevé pour un plan ou programme qui est lui-même plus détaillé. Ainsi, le rapport d'environnement d'un plan national n'aura pas forcément besoin d'en évaluer les incidences sur, disons, chaque rivière du pays; en revanche, le rapport d'environnement relatif à un plan d'urbanisme devrait certainement traiter des répercussions de ce plan sur les cours ou plans d'eau de la ville ou des alentours.
- 5.17. L'article 5, paragraphe 3, met l'accent sur l'opportunité de rationaliser les informations recueillies et produites; il prévoit que les renseignements utiles (qui pourraient inclure les analyses ainsi que les données) déjà disponibles auprès d'autres sources puissent être utilisées dans la rédaction du rapport d'environnement. L'intérêt de cette disposition est évident lorsque les plans et programmes font partie d'un ensemble hiérarchisé et, pour ces cas, l'article 4, paragraphe 3, évoque l'application de l'article 5, paragraphes 2 et 3, spécifiquement afin d'éviter une répétition de l'évaluation. Cette question est traitée aux paragraphes 4.5 à 4.7 ci-dessus. Les informations obtenues dans le cadre d'autres systèmes de prise de décision, comme les plans et programmes dans d'autres secteurs, ou suite à la mise en œuvre d'une autre instrument législatif communautaire tel que la directive-cadre relative à l'eau (2000/60/CE) peuvent également être utilisées.

Article 5, paragraphe 4

Les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, sont consultées lorsqu'il faut décider de l'ampleur et du degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir.

- 5.18. Les autorités compétentes en matière d'environnement qui sont désignées en application de l'article 6, paragraphe 3, doivent être consultées au moment de décider de l'ampleur et du degré de précision des informations que le rapport d'environnement doit contenir. Elles pourront également participer à la préparation du rapport tout au long du processus d'élaboration et d'adoption du plan ou programme. D'autres informations sur la consultation figurent dans la section 7 ci-dessous.

Annexe I

5.19 L'annexe I spécifie le type d'informations à fournir dans le rapport d'environnement. Ses dix points définissent un large éventail de questions à traiter et chacun revêt en soi un caractère substantiel. Tous ces points doivent être envisagés à la lumière des exigences énoncées à l'article 5. Les États membres pourront prendre des dispositions concernant le contenu du rapport d'environnement qui vont au-delà des exigences de la directive. Comme un plan ou programme peut être très vaste et traiter d'un grand nombre de questions différentes, il convient de souligner que la directive exige des informations centrées sur des questions relatives aux incidences notables du plan ou programme sur l'environnement (voir article 5). Un nombre excessif d'informations sur des effets insignifiants ou sur des sujets hors de propos rendra le rapport indigeste et risque de faire perdre de vue les informations importantes.

(a) un résumé du contenu, les objectifs principaux du plan ou du programme et les liens avec d'autres plans et programmes pertinents.

5.20. Les informations sur les liens avec d'autres plans et programmes pertinents placent le plan ou programme dans un contexte plus vaste qui pourrait, par exemple, concerner sa place dans la phase de prise de décision ou sa contribution, avec les autres plans ou programmes, aux changements des conditions environnementales d'une zone particulière. Les plans ou programmes pertinents peuvent donc être ceux qui se trouvent à d'autres niveaux dans un ensemble hiérarchisé dont fait partie le plan ou programme concerné, ou ceux qui sont élaborés pour d'autres secteurs touchant les mêmes zones ou des zones voisines.

(b) les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan ou programme n'est pas mis en œuvre;

(c) les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable;

(d) 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/CEE et 92/43/CEE.

5.21. Les exigences énoncées aux points b, c, et d peuvent se chevaucher mais elles sont cohérentes et visent divers aspects des conditions environnementales qui existent dans les zones couvertes par le plan ou programme et dans lesquelles il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Le point b concerne l'état actuel de l'environnement dans toute la zone couverte ou touchée de manière notable par le plan ou programme et son évolution si ce dernier n'est pas mis en œuvre. Le point c porte sur les informations à fournir concernant les zones qui sont susceptibles d'être touchées de manière notable par le plan ou programme, ces informations pouvant être perçues comme des précisions par rapport à celles visées au point b. Le point d se concentre sur les

problèmes environnementaux alors que les aspects ou caractéristiques visés aux points b et c pourraient représenter aussi bien des problèmes que des valeurs et des atouts en matière d'environnement ou une situation environnementale favorable. Comme les exigences formulées aux points c et d se chevauchent, il pourrait souvent être judicieux de les traiter conjointement, à condition que toutes les informations nécessaires soient fournies.

- 5.22. Les informations exigées au point b concernant les aspects pertinents de la situation environnementale sont nécessaires pour comprendre comment le plan ou programme pourrait influencer notablement sur l'environnement dans la zone concernée. La formule 'les aspects pertinents' fait référence aux aspects environnementaux importants eu égard aux incidences notables probables du plan ou programme sur l'environnement. Ces aspects peuvent être positifs ou négatifs. Les informations doivent concerner l'état actuel de l'environnement, ce qui signifie qu'elles doivent être aussi actuelles que possible. La description de l'évolution probable des aspects pertinents si le plan ou programme n'est pas mis en œuvre est importante en tant que cadre de référence pour l'évaluation du plan ou programme. Cette exigence peut être considérée comme correspondant à ce que l'on appelle l'«alternative zéro» et qui est souvent appliquée dans les procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement. La description de l'évolution devra couvrir plus ou moins le même laps de temps que celui qui est envisagé pour la mise en œuvre du plan ou programme. Les effets des autres plans ou programmes adoptés ou les décisions arrêtées qui toucheraient la zone concernée devront également être pris en compte à cet égard dans toute la mesure du possible.
- 5.23. Le point c concerne essentiellement les zones qui revêtent une importance particulière pour l'évaluation, à savoir les zones susceptibles d'être touchées de manière notable par le plan ou programme. Une description des caractéristiques environnementales de ces zones doit être présentée dans le rapport. Il serait judicieux de décrire ces caractéristiques en se référant aux thèmes environnementaux énumérés au point f. Parmi ces caractéristiques pourraient notamment figurer une sensibilité ou une vulnérabilité particulière à l'acidification, le grand intérêt botanique, une densité de population élevée ou le nombre important de personnes touchées par le bruit de la circulation. On remarquera que ces zones pourront se trouver hors de la zone couverte par le plan ou programme. Si cette zone est proche d'un autre État membre ou si les effets s'exercent à longue distance, des régions d'autres États membres et même au-delà pourraient évidemment être touchées de manière notable. Dans ce cas, une consultation transfrontalière sera nécessaire (voir paragraphes 7.24 à 7.29).
- 5.24. Le point d réclame des informations sur les problèmes environnementaux existants qui sont liées au plan ou programme. Le but de ces informations est de permettre d'évaluer comment ces problèmes influenceront sur le plan ou programme, et si ce dernier est susceptible de les aggraver, de les réduire ou de les influencer de quelque autre manière. L'importance de ces problèmes peut tenir aux incidences notables probables du plan ou du programme, mais aussi à des effets négligeables qui, combinés aux problèmes environnementaux existants, peuvent engendrer des incidences notables.

Même des questions traitées dans le plan ou programme qui n'ont aucune incidence environnementale pourront être importantes. Les problèmes ne doivent pas nécessairement être significatifs ni concerner spécifiquement des zones particulières comme celles illustrées dans le texte. Les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement pourront être celles qui ont une valeur environnementale particulièrement élevée, comme les zones désignées au titre des directives « Oiseaux » et « Habitats », mais les zones désignées dans le cadre de la législation nationale pourraient être également incluses.

(e) les objectifs de la protection de l'environnement, établis au niveau international, communautaire ou à celui des États 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.

- 5.25. Les objectifs de protection de l'environnement à prendre en compte couvriront au moins les thèmes énumérés au point f. Les objectifs au plan international et communautaire sont souvent incorporés dans des objectifs au niveau national, régional et local et ceux-ci pourront souvent suffire à cette fin. On notera que le point en cause concerne les objectifs pertinents pour le plan ou programme, ce qui supposerait qu'ils le sont pour les incidences notables de ce plan ou programme ou pour les questions qu'il soulève. La consultation des autorités conformément à l'article 5, paragraphe 4, peut permettre d'obtenir ces informations. L'association EIE allemande a développé un prototype de base de données sur les objectifs de qualité de l'environnement au niveau international et communautaire que l'on trouvera sur le site suivant :

<http://www.umweltdatenkatalog.de:8888/envdb/maintopic.jsp>

(f) les effets notables probables sur l'environnement⁽¹⁾, y compris sur des thèmes comme la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs.

⁽¹⁾ Il faudrait inclure ici les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long termes, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs.

- 5.26. La liste des thèmes présentée dans le point f n'est pas exhaustive et d'autres thèmes pourront se révéler pertinents. Comparativement à la liste de la directive EIE modifiée, la santé humaine, la diversité biologique et le patrimoine culturel sont explicitement mentionnés en l'occurrence. La notion de santé humaine doit être considérée dans le contexte des autres thèmes mentionnés au point f et les questions de santé liées à l'environnement, tels le bruit du trafic ou les polluants atmosphériques, sont donc des aspects qu'il est évident d'étudier. Des lignes directrices visant à incorporer les questions relatives à la biodiversité dans les évaluations environnementales stratégiques ont été adoptées dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique. Une description des relations entre les facteurs mentionnés au point f est

essentielle car elle pourrait révéler d'autres incidences notables plus graves que celles résultant d'une étude plus isolée de chaque facteur individuel. Ainsi, des incidences notables sur les facteurs atmosphériques et climatiques pourront causer des effets nuisibles notables sur la flore, la faune et la diversité biologique. Le but de la note de bas de page est d'insister sur le besoin d'informations étendues et complètes sur les facteurs et leur interaction (même s'il faut la lire en relation avec l'article 5, paragraphe 2). Une description des effets positifs est primordiale afin de montrer la contribution du plan ou programme à la protection de l'environnement et au développement durable.

(g) les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser toute incidence négative notable de la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement.

- 5.27. Le point g a pour but de s'assurer que le rapport d'environnement traite de la façon d'atténuer les effets nuisibles notables décrits dans ce rapport. Les mesures envisagées sous ce point ne sont pas autrement précisées et il pourra s'agir de dispositions envisagées ou prescrites dans le plan ou programme ou abordées dans le rapport d'environnement. Il convient de rappeler que les mesures de réduction des incidences pourront elles-mêmes avoir des effets nuisibles sur l'environnement qui devront être identifiés. Il existe des méthodes de réduction des nuisances liées à l'évaluation des incidences sur l'environnement qui pourraient également être utiles pour l'évaluation des plans et programmes.

(h) 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, y compris toute difficulté rencontrée (les déficiences techniques ou le manque de savoir-faire) lors de la collecte des informations requises.

- 5.28. Les informations sur la sélection des solutions de substitution sont essentielles pour comprendre pourquoi certaines de ces solutions ont été évaluées et quelle est leur relation avec le projet de plan ou programme. Une description des méthodes utilisées dans l'évaluation est utile pour apprécier la qualité des informations, les résultats et leur niveau de fiabilité. Un compte rendu des difficultés rencontrées clarifiera également cet aspect. Le cas échéant, il serait utile de préciser comment ces difficultés ont été surmontées.

(i) une description des mesures de suivi envisagées conformément à l'article 10.

- 5.29. Conformément à l'article 10, les incidences notables de la mise en œuvre du plan ou programme sur l'environnement font l'objet d'un suivi et, comme ces incidences sont spécifiées au point f, le rapport d'environnement devra décrire la manière dont le suivi sera réalisé. Cette description fera référence aux procédures de suivi existantes si celles-ci doivent être utilisées. Le point i et l'exigence de l'article 9, paragraphe 1, point c, concernant la mise à disposition, au moment de l'adoption, d'informations relatives aux 'mesures arrêtées concernant le suivi'. Il est évident qu'aucune déclaration définitive sur

les mesures de suivi finales n'est possible lorsque le rapport d'environnement est encore en préparation; en effet, le contenu du plan ou programme n'est pas décidé et, de toute façon, le contenu du rapport d'environnement est soumis aux critères établis dans l'article 5, paragraphe 2. De même, dans certaines circonstances, les procédures de suivi peuvent devoir être adaptées en fonction du déroulement de la mise en œuvre du plan ou programme. Il semble que rien dans la directive ne l'exclut dans les cas appropriés.

(j) un résumé non technique des informations visées aux points ci-dessus.

- 5.30. Le but d'un résumé non technique tel que l'exige le point j est de rendre les thèmes et les résultats essentiels du rapport d'environnement accessibles et facilement compréhensibles pour le grand public et pour les décideurs. Le résumé pourra faire partie du rapport, mais il pourrait également être utile de le fournir sous la forme d'un document séparé afin d'en garantir une diffusion plus large. Un tableau récapitulatif général viendra à point pour simplifier les résultats.

6. QUALITE DU RAPPORT SUR LES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES

- 6.1. L'expérience pratique acquise dans le cadre de la directive EIE (qui ne contient aucune prescription spécifique quant à la qualité) a montré que les informations fournies dans l'évaluation environnementale sont parfois lacunaires. Au cours de l'élaboration de la directive EES, on s'est inquiété du fait qu'ici aussi, les rapports d'environnement pourraient être incomplets ou élaborés sans appliquer correctement la procédure.
- 6.2. L'objectif est de s'assurer que le rapport d'environnement contienne des informations qui soient complètes et fiables (sous réserve des dispositions de l'article 5) et soit adapté aux fins de la directive. La disposition spécifique en la matière accentue encore l'importance dudit rapport et de l'application correcte de l'article 5 de la directive.

Article 12(2)

Les États membres s'assurent que les rapports sur les incidences environnementales sont d'une qualité suffisante pour satisfaire aux exigences de la présente directive et communiquent à la Commission toutes mesures qu'ils prennent au sujet de la qualité de ces rapports.

- 6.3. La directive ne précise pas ce qu'est une **qualité suffisante**. Mais étant donné qu'elle définit le processus de l'EES et le rapport d'environnement, une transposition correcte et une bonne application de ses dispositions au niveau du contenu et de la procédure permettront vraisemblablement de répondre à l'impératif d'une qualité suffisante. La directive ne prévoit pas d'autres mesures visant à s'assurer que cette qualité est suffisante.
- 6.4. Dans la plupart des cas, il incombera à l'autorité individuelle de décider, avant d'adopter un plan ou programme, si un rapport spécifique sur les incidences environnementales est d'une qualité suffisante ou, si ce n'est pas le cas, quelles sont les mesures à prendre pour pallier les insuffisances. Ces mesures pourraient consister à modifier ou compléter le rapport d'environnement, voire à répéter tout ou partie de la procédure d'EES. Pour déterminer en quoi la qualité est satisfaisante, les autorités responsables du plan ou programme devront veiller attentivement aux exigences de la directive énoncées à l'article 5 et à l'annexe I. Elles devront également tenir dûment compte des résultats de la consultation menée auprès des autorités environnementales et du public conformément aux dispositions de l'article 6. Elles ne devront pas oublier qu'un rapport imparfait peut remettre en question la validité de toute mesure ou décision prise en application du rapport.
- 6.5. Les exigences procédurales ou substantielles de la directive, si elles sont correctement mises en œuvre et appliquées, peuvent être considérées comme une « norme minimale » de garantie concernant la qualité des rapports d'environnement. Les États membres pourront décider pour eux-mêmes d'établir des mesures supplémentaires et de quelle nature elles seront. Il existe

une grande variété de modèles possibles¹⁵. De nombreuses mesures utilisées dans la pratique de l'EIE pourront convenir aux fins de la directive EES. Il s'agit par exemple des évaluations indépendantes (par un comité d'examen ou une commission gouvernementale qui donne son avis sur la qualité des informations contenues dans le rapport d'environnement); de lignes directrices qui prescrivent les exigences procédurales ou substantielles à respecter par l'autorité de planification; d'une institution indépendante (à laquelle il serait fait appel au moment de déterminer le degré de précision et le champ d'application du rapport); ou tout simplement de l'exploitation des recours de plaignants devant un tribunal.

- 6.6. Outre le fait de s'assurer que chaque étape de la procédure d'EES qui aboutit au rapport d'environnement est de qualité suffisante, d'autres méthodes peuvent être envisagées pour tenter de maintenir la qualité de l'ensemble du processus. Pour y parvenir, on peut par exemple utiliser des listes de contrôle qui montrent de manière transparente si chaque étape de la procédure a été suivie et correctement réalisée, ou des modèles informatiques avancés qui permettent de comparer la qualité des différents éléments du rapport d'environnement avec celle du rapport dans son ensemble.
- 6.7. **Toutes mesures** que les États membres prennent **au sujet de la qualité** des rapports d'environnement devront être **communiquées** à la Commission. Cette disposition vise, entre autres, à recueillir l'expérience acquise dans les États membres de manière à ce que, par exemple, les approches innovantes puissent être diffusées parmi eux. Même si ces mesures vont au-delà des obligations de la directive, leur diffusion aussi large que possible permettra d'améliorer les pratiques dans toute la Communauté.

¹⁵ Pour une vue d'ensemble, voir également le document de Royal Haskoning.

7. CONSULTATION

- 7.1. Les dispositions de la directive relatives à la consultation obligent les États membres à donner la possibilité à certaines autorités et personnes du public d'exprimer leur opinion sur le rapport d'environnement et sur le projet de plan ou programme. Une des raisons de cette consultation est de favoriser la qualité des informations mises à la disposition des responsables des décisions concernant le plan ou programme. La consultation pourra parfois révéler de nouvelles informations importantes aboutissant à des modifications significatives du plan ou programme et, par conséquent, de ses incidences notables probables sur l'environnement. Si c'est le cas, il pourra s'avérer nécessaire d'envisager une révision du rapport et, si les changements le justifient, une nouvelle consultation. Les principales exigences en matière de consultation prévues dans la directive figurent à l'article 6, mais de nombreux autres articles abordent cette question. Le présent chapitre traite de ces aspects dans l'ordre suivant: d'abord les définitions applicables, puis la question des participants aux consultations, les matières soumises à la consultation, certaines dispositions procédurales liées à la consultation, les aspects transfrontaliers et, enfin, la décision sur le plan ou programme.
- 7.2. Une vue d'ensemble des exigences de la directive en matière d'information et de consultation est présentée dans l'encadré 1.

Encadré 1: étape de l'EES	Exigences en matière de consultation dans un contexte national	Autres exigences applicables dans un contexte transfrontière
Détermination de la nécessité d'une EES pour un plan ou programme	Consultation des autorités (art. 3, par. 6) Informations mises à la disposition du public (art. 3, par. 7)	
Décision concernant le champ d'application et le degré de précision de l'évaluation	Consultation des autorités (art. 5, par. 4)	
Rapport d'environnement et projet de plan ou programme	Informations mises à la disposition du public (art. 6, par. 1) Consultation des autorités (art. 6, par. 2) Consultation du public concerné (art. 6, par. 2)	Consultation des autorités de l'État membre susceptible d'être touché (art. 7, par. 2) Consultation du public dans l'État membre susceptible d'être touché (art. 7, par. 2)
Au cours de l'élaboration du plan ou programme	Prise en compte du rapport d'environnement et des avis exprimés en vertu de l'art. 6 (art. 8)	Prise en compte des résultats des consultations transfrontières (art. 8)
Adoption du plan ou programme; déclaration en vertu de l'art. 9, par. 1, point b; mesures concernant le suivi	Informations mises à la disposition des autorités (art. 9, par. 1) Informations mises à la disposition du public (art. 9, par. 1)	Informations mises à la disposition de l'État membre consulté (art. 9, par. 1)

- 7.3. La participation du public à la prise de décision est également traitée dans la convention de la CEE/NU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus). L'article 7 de la convention contient des dispositions sur la participation du public au cours de l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement. Ses dispositions sont intégrées dans la directive EES dans la mesure où elles s'appliquent aux plans et programmes qui relèvent de la directive¹⁶.

Article 2, point b

Aux fins de la présente directive, on entend par :

« évaluation environnementale » : l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision, conformément aux articles 4 à 9;

- 7.4. Cette définition indique clairement que la **consultation** est inséparable de l'évaluation. En outre, les résultats de la consultation doivent être **pris en compte** au moment où la décision est arrêtée. S'il manque l'un de ces éléments, il n'y a pas, par définition, d'évaluation environnementale conforme à la directive. L'importance accordée à la consultation dans le cadre de l'évaluation est ainsi soulignée.

Article 2, point d

Aux fins de la présente directive, on entend par :

« le public » : une ou plusieurs personnes physiques ou morales, ainsi que, selon la législation ou la pratique nationale, les associations, organisations et groupes rassemblant ces personnes.

- 7.5. La définition du **public** suit celle de la convention d'Aarhus. Elle fait référence à toute personne physique ou morale. La question des personnes du public touchées ou intéressées par la prise de décision est traitée à l'article 6.
- 7.6. Dans de nombreux cas, un **association, organisation ou groupe** de personnes physiques ou morales aura lui-même la personnalité juridique, et sera directement couvert par la définition. La formulation devra donc être interprétée dans ce sens que les associations, organisations ou groupes qui N'ont PAS la personnalité juridique (y compris les organisations non gouvernementales) peuvent également, si le cadre juridique national le permet, constituer 'le public' au sens de la directive. Dans l'article 6, paragraphe 2, en liaison avec l'article 6, paragraphe 4, la directive établit un rôle précis pour les

¹⁶

La directive 2003/35/CE applique la convention d'Aarhus à certains plans et programmes qui ne sont pas soumis à la directive EES.

associations, les organisations ou les groupes.

Article 6, paragraphe 1

Le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales élaboré en vertu de l'article 5 sont mis à la disposition des autorités visées au paragraphe 3 du présent article ainsi que du public.

- 7.7. Cet article constitue le point de départ de la consultation et de tout débat public ultérieur sur le plan ou programme proposé. Le projet de plan ou programme et le rapport d'environnement doivent être mis à la disposition du public (qui est défini dans l'article 2, point d). Cependant, seul le public désigné au paragraphe 4 a le droit d'exprimer son avis sur ces documents. La question de savoir si le public est le même dans un cas de figure donné dépendra du plan ou programme en question et de la législation et des pratiques nationales.
- 7.8. La directive ne précise pas les méthodes selon lesquelles les informations seront **mises à disposition**, mais celles-ci doivent être adéquates pour permettre aux autorités et au public d'exprimer leur avis conformément à l'article 6, paragraphe 2. Des dispositions appropriées en matière de publicité seront nécessaires, et les informations devront être facilement accessibles. De même, une interprétation à la lumière de l'article 7 en liaison avec l'article 6, paragraphe 3 de la convention d'Aarhus suggérerait une diffusion effective par le biais d'un avis public soit sur une base individuelle, selon le cas. C'est également valable pour les informations à mettre à disposition en vertu des articles 3, paragraphe 7, et 9, paragraphe 1. En outre, il pourrait être bon que les personnes qui ont contesté une proposition soient informées individuellement de la décision prise (comme cela se fait déjà couramment dans certains États membres).

Article 6, paragraphe 2

Une possibilité réelle est donnée, à un stade précoce, aux autorités visées au paragraphe 3 [de l'article 6] et au public visé au paragraphe 4 [de l'article 6] 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.

- 7.9. Les **délais** doivent être stipulés dans la législation. Les États membres sont libres de déterminer leur durée tant qu'ils satisfont à l'impératif de donner, «à un stade précoce», une possibilité «réelle» de répondre. L'expérience acquise dans le cadre de la directive EIE et des autres procédures de consultation donnera aux États membres des indications sur les délais nécessaires.
- 7.10. Différents délais pourront convenir pour différents types de plan ou programme, mais il faudra veiller à laisser assez de temps pour pouvoir élaborer et formuler comme il convient un avis sur des plans ou programmes longs, complexes, litigieux ou de grande envergure. Un laps de temps approprié sera également nécessaire aux autorités pour prendre en compte ces

avis avant de décider du plan ou programme. Il arrivera parfois que des informations supplémentaires soient demandées et les délais de consultation pourront aussi devoir tenir du compte du délai de réponse de l'autorité responsable.

Article 6, paragraphe 3

Les États membres désignent les autorités qu'il faut consulter et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes.

- 7.11. Dans cet article, **autorités** désigne les instances gouvernementales ou publiques officielles qui sont définies par les prescriptions administratives ou légales (voir également les observations aux paragraphes 3.12 et 3.13 ci-dessus). Elles pourraient également englober les inspections de l'environnement (au niveau national, régional ou local), les instituts de recherche sur l'environnement qui effectuent des travaux d'ordre public, ou les services du gouvernement (au niveau national, régional ou local) qui sont susceptibles d'être concernés par les incidences de la mise en œuvre du plan ou du programme en question sur l'environnement ou qui ont des connaissances dans ce domaine.
- 7.12. L'expression **responsabilité spécifique en matière d'environnement** fait référence aux responsabilités qui leur incombent en tant qu'autorités (par exemple le suivi de la qualité de l'environnement, l'inspection des sites ou des activités, la recherche, etc.)¹⁷.
- 7.13. La **désignation** des autorités conformément à l'article 6, paragraphe 3, peut se faire d'une manière générale en les incluant dans la législation qui transpose la directive. Par exemple, une inspection nationale de l'environnement pourrait être désignée comme une autorité à consulter dans tous les cas, ou dans certaines catégories de cas. Il serait évidemment possible de prévoir des dérogations à cette désignation générale.
- 7.14. Les autorités peuvent également être désignées au cas par cas, à condition que le libellé des lois d'exécution permette ce type de désignation. Le mode de désignation précis dépendra du cadre juridique national. Une méthode pourra consister à désigner, dans la législation d'exécution, plusieurs autorités aux fins de cet article. Pourraient y figurer les inspections de l'environnement ou les services gouvernementaux régionaux qui sont très concernés par le contenu de plans ou programmes particuliers. Dans une approche au cas par cas, l'autorité de planification peut désigner ultérieurement laquelle de ces autorités il y a lieu de consulter sur des cas particuliers en fonction du contenu de chaque plan ou programme.
- 7.15. Les États membres peuvent également décider de désigner des autorités qui

¹⁷ Le terme «autorité» n'est pas utilisé ici au sens d'expert reconnu, comme par exemple un scientifique éminent, même si de telles personnes peuvent être employées par les pouvoirs publics.

ont des responsabilités en matière d'environnement sur un plan plus général, comme, par exemple, des « autorités locales de proximité ». Ce type de désignation signifierait que les autorités locales particulières à consulter sont celles qui sont intéressées par un plan ou programme donné, sans qu'il soit indispensable de consulter toutes les autorités locales d'un pays sur des plans ou programmes qui ne concernent pas la plupart d'entre elles. Cet exemple apparaît comme une approche intermédiaire entre la désignation générale et la désignation au cas par cas.

Article 6, paragraphe 4

Les États membres définissent le public aux fins du paragraphe 2, et notamment le public affecté ou susceptible d'être affecté par la prise de décision, ou intéressé par celle-ci, dans les limites de la présente directive, y compris les organisations non gouvernementales concernées, telles que celles qui encouragent la protection de l'environnement et d'autres organisations concernées.

- 7.16. **Le public affecté ou susceptible d'être affecté par la prise de décision, ou intéressé par celle-ci, dans les limites de la présente directive** peut être défini comme un sous-ensemble du public en général. (Pour la définition de 'public', voir les paragraphes 7.5 et 7.6 ci-dessus.) Cette disposition charge les États membres d'identifier ce sous-ensemble, qui se voit offrir la possibilité d'exprimer son avis sur le projet de plan ou programme et sur le rapport d'environnement. Mais cette obligation est soumise à certaines restrictions. L'identification doit inclure le public **qui est affecté ou susceptible d'être affecté** ou qui est **intéressé par** le plan ou programme. Elle doit également inclure les organisations non gouvernementales (ONG) et les autres organisations concernées (voir ci-dessous). Le public identifié pourra différer d'un plan ou programme à un autre. Dans certaines situations, par exemple dans le cas d'un plan ou programme d'envergure nationale, le public intéressé ou susceptible d'être affecté pourra être très similaire au public en général, et l'identification devra en tenir compte.
- 7.17. **Les organisations non gouvernementales concernées** sont, par définition, considérées comme faisant partie du public qui est susceptible d'être affecté ou qui est intéressé par la prise de décision sur un plan ou programme spécifique soumis à une évaluation. Les ONG peuvent avoir des domaines d'intérêt différents. Certaines sont, par exemple, plus actives au niveau national, alors que d'autres sont plus actives au plan régional ou local ou sur des questions spécifiques, comme la nature ou les déchets. Les États membres pourront identifier les ONG concernées conformément à l'article 6, paragraphe 4, en adaptant leur choix à la nature et au contenu du plan ou programme en question et aux intérêts des ONG. Des ONG ayant des préoccupations purement locales devront être identifiées même si le plan ou programme concerne des localités distantes, à condition qu'il touche manifestement leurs intérêts.

Article 6, paragraphe 5

Les modalités précises relatives à l'information et à la consultation des autorités et du public sont fixées par les États membres.

- 7.18. L'organisation des **modalités précises** en vue de l'information du public et de la réception des avis est laissée à la discrétion des États membres. La législation qui transpose la directive devra prévoir un cadre pour ces modalités.
- 7.19. À la différence de la directive EIE, la directive 2001/42/CE ne donne pas de précisions sur le mode de consultation (par exemple les lieux de consultation ou la méthode de diffusion). Par analogie avec la directive EIE, les modalités pourront, par exemple, spécifier les lieux dans lesquels les informations peuvent être consultées, la manière dont le public pourra être informé, ou la façon dont les commentaires peuvent être remis. Les États membres ont également la possibilité d'explorer des modes de consultation plus modernes, comme les discussions sur Internet, à condition que leur nature n'exclue pas certaines parties du public.
- 7.20. Il existe une grande variété de méthodes et de techniques pour consulter le public, comme la présentation d'observations par écrit sur les avant-projets, les auditions publiques, les groupes d'orientation, les groupes de discussion, les comités consultatifs ou les entretiens¹⁸. Il importera de sélectionner la forme de consultation la plus appropriée pour chaque plan ou programme donné.

Article 3, paragraphe 6

Pour l'examen au cas par cas et pour la détermination des types de plans et programmes conformément au paragraphe 5 [concernant la détermination des plans et programmes couverts par la directive], les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, sont consultées.

- 7.21. Avant de déterminer, en vertu de l'article 3, si une EES est nécessaire, les autorités concernées doivent être consultées. Lorsque l'approche **au cas par cas** est utilisée, cette consultation doit être menée dans chaque cas de figure.

Article 3, paragraphe 7

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les conclusions prises en vertu du paragraphe 5 [concernant la détermination des plans et programmes couverts par la directive], y compris les raisons de ne pas prévoir une étude d'impact sur l'environnement conformément aux articles 4 à 9, soient mises à la disposition du public.

- 7.22. La détermination de la nécessité d'une évaluation environnementale en vertu de l'article 3, paragraphe 5, doit être rendue publique et, si une évaluation

¹⁸ Pour une vue générale sur les types de consultation, les techniques et les études de cas, voir également le document de la Direction des ressources environnementales.

n'est pas nécessaire, une obligation spécifique impose que les raisons en soient rendues publiques. En publiant leurs conclusions, les autorités pourront trouver utile d'indiquer de quelle façon les critères de l'annexe II ont été pris en compte.

Article 5, paragraphe 4

Les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, sont consultées lorsqu'il faut décider de l'ampleur et du degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir.

- 7.23. Cette disposition établit des prescriptions relatives à ce qu'il est convenu d'appeler la phase de « scoping » (définition du champ de l'étude d'impact) d'une procédure d'évaluation environnementale. La directive EIE n'exige pas que les autorités interviennent à ce stade de la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement. Cette obligation a été introduite dans la directive 2001/42/CE comme un moyen d'améliorer la qualité du rapport d'environnement. Un des objectifs du « scoping » est de laisser moins de place au doute dans les phases ultérieures de la procédure d'évaluation quant à la question de savoir si le rapport a abordé les bons sujets et avec le degré de précision nécessaire.

Article 7, paragraphe 1

Lorsqu'un État membre considère que la mise en œuvre d'un plan ou d'un programme en cours d'élaboration pour son propre territoire est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement dans un autre État membre, ou lorsqu'un État membre susceptible d'être touché de manière notable en exprime la demande, l'État membre pour le territoire duquel le plan ou programme est en cours d'élaboration transmet à l'autre État membre, avant que ledit plan ou programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative, une copie du projet de plan ou de programme ainsi qu'une copie du rapport sur les incidences environnementales.

- 7.24. L'article 7 prévoit une consultation sur des plans ou programmes qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables dans d'autres États membres. À cet égard, la directive suit l'approche générale adoptée par la convention de la CEE/NU sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (convention d'Espoo).
- 7.25. Les États membres devront s'assurer qu'ils disposent des moyens leur permettant de savoir si les plans ou programmes sont en effet susceptibles d'avoir des incidences dans un contexte transfrontière.

Article 7, paragraphe 2

Lorsqu'un État membre reçoit une copie d'un projet de plan ou de programme ainsi qu'un rapport sur les incidences environnementales en vertu du paragraphe 1, il fait savoir à l'autre État membre s'il souhaite entamer des consultations avant que le plan ou programme ne soit adopté ou soumis à la

procédure législative et, si tel est le cas, les États membres concernés entament des consultations au sujet des incidences transfrontières probables de la mise en œuvre dudit plan ou programme et au sujet des mesures envisagées pour réduire ou éliminer ces incidences.

Lorsque de telles consultations ont lieu, les États membres concernés arrêtent d'un commun accord des modalités pour faire en sorte que les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, et le public visé à l'article 6, paragraphe 4, de l'État membre dont le territoire est susceptible d'être touché de manière notable soient informés et puissent transmettre leur avis dans un délai raisonnable.

- 7.26. Une fois le mécanisme transfrontière déclenché, les États membres impliqués doivent arrêter des modalités précises pour assurer la consultation nécessaire du public et des autorités environnementales de l'État membre touché. Les accords bilatéraux établis dans le cadre de la convention d'Espoo pourront, après avoir été dûment modifiés pour couvrir les plans et programmes, fournir un cadre pour ces modalités. Le cas échéant, des arrangements multilatéraux pourront être établis.

Article 7, paragraphe 3

Lorsque des États membres sont tenus de se consulter en vertu du présent article, ils conviennent dès le début des négociations d'un délai raisonnable pour mener les consultations.

- 7.27. La directive exige que des délais **raisonnables** soient prévus pour mener la consultation dans un contexte transfrontière. Comparativement aux délais applicables aux consultations nationales, les délais impartis pour la consultation transfrontière devront être suffisants pour que le contact puisse être établi entre les États concernés, pour que le public et les autorités environnementales de l'État touché soient identifiés et consultés, et pour que les commentaires résultant de cette consultation soient examinés par les autorités compétentes de l'État où les incidences trouvent leur origine. Des questions pratiques telles que le besoin d'effectuer des traductions, pourront également ralentir le processus.
- 7.28. La directive autorise des arrangements ponctuels pour les problèmes transfrontières. Ces arrangements pourront différer selon le cas. Cela peut être utile lorsque l'État membre touché souhaite désigner différentes autorités ou différentes parties du public pour différents plans ou programmes aux fins de la consultation.
- 7.29. Une autre solution possible est de convenir d'un cadre général pour la consultation bilatérale, les modalités précises étant définies dans les cas particuliers. Lorsque différentes régions d'un État membre touché sont concernées, cette solution peut se révéler pratique.

Article 8

Le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à l'article 5, les avis exprimés en vertu de l'article 6 ainsi que les résultats des consultations transfrontières effectuées au titre de l'article 7 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.

- 7.30 Les obligations prévues à l'article 8 de la directive reflètent la nature itérative du processus d'évaluation environnementale applicable aux plans et programmes. Elles reflètent également l'obligation prévue à l'article 7 de la convention d'Aarhus qui, en liaison avec l'article 6, paragraphe 8, de cette convention, exige que les résultats de la participation du public soient dûment pris en compte dans les décisions prises sur les plans et programmes. L'obligation de mettre à disposition les informations à cet égard est établie dans l'article 9 de la directive (voir ci-dessous).

Article 9, paragraphe 1

Lors de l'adoption d'un plan ou d'un programme, les États membres veillent à ce que les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, le public et tout État membre consulté en vertu de l'article 7 soient informés et que soient mis à leur disposition:

- a) le plan ou le programme tel qu'il a été adopté;*
- b) une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ou le programme et dont le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à l'article 5, les avis exprimés en vertu de l'article 6 et les résultats des consultations effectuées au titre de l'article 7 ont été pris en considération comme le prévoit l'article 8, ainsi que les raisons du choix du plan ou du programme tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées, et*
- (c) les mesures arrêtées concernant le suivi conformément à l'article 10.*

Article 9, paragraphe 2

Les modalités relatives à l'information visée au paragraphe 1 sont fixées par les États membres.

- 7.31. L'article 9 traite de la mise à disposition d'informations sur les résultats définitifs de la procédure d'évaluation. Les États membres sont libres de choisir la manière dont ils mettent les informations à la **disposition** du public. Les autorités doivent fournir suffisamment d'informations sur les conditions dans lesquelles les informations relatives à l'environnement sont accessibles et sur la manière dont elles peuvent être obtenues. Les moyens disponibles à cet effet comprennent les brochures d'information, les annonces dans les publications ou sur les sites web du gouvernement, les annonces des services publics à la télévision ou sur les radios, ou les rubriques dans des catalogues d'information sur l'environnement qui expliquent comment se procurer les informations intéressantes. La notification au public est similaire à celle

prévue dans la directive EIE. Les États membres peuvent se servir de cette expérience ou établir des modalités différentes ayant le même objectif.

- 7.32. Contrairement à la directive EIE, la directive 2001/42/CE ne contient pas de dispositions sur la confidentialité du plan ou programme ou du rapport d'environnement.

8. SUIVI

- 8.1. L'article 10 étend les devoirs des États membres au-delà de la phase de planification jusqu'à la phase de mise en œuvre et prévoit l'obligation d'assurer le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et programmes. Le suivi est un élément important de la directive puisqu'il permet d'établir une comparaison entre les résultats de l'évaluation environnementale et les incidences environnementales effectives.
- 8.2. La directive ne prescrit pas de quelle façon le suivi des incidences notables sur l'environnement doit s'effectuer (organismes responsables, moment et fréquence de l'exercice, méthodes à utiliser, etc.). Bien que le suivi soit largement pratiqué à travers l'Europe, les informations recueillies ne sont pas toujours facilement accessibles ou présentées sous une forme comparable, même au sein d'une même administration. Les États membres pourront vouloir déterminer si des mesures légales ou administratives sont nécessaires non seulement pour s'assurer de la réalisation du suivi, conformément aux prescriptions de la directive, mais également pour aller plus loin en permettant que les données soient accessibles et partagées, le cas échéant, de manière à s'acquitter efficacement des obligations visées à l'article 10.

Article 10, paragraphe 1

Les États 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.

- 8.3. L'article 10 stipule que le suivi des incidences notables sur l'environnement des plans et programmes couverts par la directive est une obligation. Lorsqu'un plan ou programme est adopté, les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, le public et les États membres consultés en vertu de l'article 7 doivent être informés des «mesures arrêtées concernant le suivi conformément à l'article 10» (article 9, paragraphe 1, point c).
- 8.4. La directive ne définit pas le sens de «suivi». Cependant, ce terme peut être généralement décrit comme une activité consistant à suivre l'évolution des paramètres cruciaux du point de vue de l'ampleur, dans le temps et dans l'espace. Dans le contexte de l'article 10 et des impacts négatifs imprévus et des actions correctrices qu'il évoque, le suivi pourra également être un moyen de vérifier les informations contenues dans le rapport d'environnement. L'article 10 ne contient aucune obligation d'ordre technique quant aux méthodes à utiliser pour le suivi. Les méthodes choisies seront celles qui sont disponibles et les mieux adaptées dans chaque cas pour vérifier si les hypothèses formulées dans l'évaluation environnementale correspondent aux incidences environnementales qui se produisent lorsque le plan ou programme est mis en œuvre, et pour identifier, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus de la mise en œuvre du plan ou programme. Il est clair que le suivi

est intégré dans le contexte de l'évaluation environnementale et ne nécessite pas d'activités de recherche scientifique. La nature (quantitative ou qualitative, par exemple) et le degré de détail des informations sur l'environnement qui sont nécessaires au suivi dépendent de la nature et du degré de détail du plan ou programme et de ses incidences environnementales prévues.

- 8.5. Si le suivi peut être intégré de manière satisfaisante au cycle de planification normal, il ne sera peut-être pas nécessaire de prévoir une étape procédurale distincte pour sa réalisation. Il pourra coïncider, par exemple, avec la révision normale du plan ou programme en fonction des incidences qui y sont soumises et de l'intervalle entre deux révisions.
- 8.6. Le suivi doit porter sur les **incidences notables sur l'environnement**. Cette notion couvre en principe tous les types d'effets, y compris les effets positifs, nuisibles, prévus et imprévus¹⁹. Il s'agira habituellement des incidences décrites dans le rapport d'environnement (conformément à l'article 5 et à l'annexe I, point f), et le suivi se concentrera donc souvent sur les informations qui «peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu du contenu et du degré de précision du plan ou du programme et du stade atteint dans le processus de décision» (article 5, paragraphe 2). Il se peut que le suivi d'autres incidences (par exemple, des effets non prévus au moment de l'élaboration du plan ou programme) soit parfois justifié.
- 8.7. Les autres éléments de l'annexe I ne seront habituellement pas pertinents pour la mise en œuvre de l'exigence de suivi mais, dans certaines circonstances, il pourra être utile d'établir un lien entre les résultats du suivi et, par exemple, les problèmes environnementaux, les objectifs de la protection de l'environnement ou les mesures de réduction des incidences visées aux points d, e ou g de l'annexe I. Néanmoins, la directive n'établit pas de prescription à cet effet.
- 8.8. L'article 10 n'exige apparemment pas nécessairement un suivi direct des incidences notables sur l'environnement. La directive en autorise également le suivi indirect à travers, par exemple, des facteurs de pression ou des mesures de réduction des incidences.
- 8.9. La **mise en œuvre** ne se limite pas seulement à la réalisation des projets envisagés dans le plan ou programme (y compris leur construction et leur exploitation), mais couvre également d'autres activités (telles que les mesures comportementales ou les schémas d'aménagement) qui font partie du plan ou programme (ou de sa mise en œuvre).
- 8.10. L'article 10 exige un suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre de tous les plans et programmes soumis à la directive. Il ne précise pas s'il doit être réalisé pour chaque plan ou programme individuellement. Compte tenu de la souplesse de l'article 10, un dispositif de suivi pourra couvrir plusieurs plans ou programmes du moment que les informations nécessaires sur les incidences environnementales sont fournies et

¹⁹ Voir l'explication des incidences «imprévues» au point 8.12.

que les objectifs et obligations de la directive sont remplis.

- 8.11. Dans certains cas, les effets cumulatifs de différents plans et programmes pourront être plus faciles à identifier lorsqu'ils sont suivis simultanément.
- 8.12. Le suivi prévu à l'article 10 a pour but, entre autres, d'identifier les **impacts négatifs imprévus**. Il est improbable que l'on puisse concevoir un mécanisme de suivi praticable qui, sauf par chance, permettrait de déceler des effets totalement inattendus (s'il s'en produisait), et ce n'est sans doute pas ce qui est visé ici. Même si des changements imprévus dans l'environnement peuvent être détectés, il pourra s'avérer difficile de les attribuer à la mise en œuvre du plan ou programme. Il serait plus judicieux d'interpréter les impacts négatifs imprévus comme étant les lacunes des pronostics énoncés dans le rapport d'environnement (concernant l'intensité prévue d'un impact environnemental, par exemple) ou les effets fortuits résultant de changements de circonstances qui invalident partiellement ou totalement certaines hypothèses formulées dans le cadre de l'évaluation environnementale.
- 8.13. L'un des buts du suivi est de permettre à l'autorité de planification d'entreprendre les actions correctrices appropriées s'il révèle l'existence d'impacts négatifs sur l'environnement qui n'ont pas été envisagés dans l'évaluation environnementale. Toutefois, la directive n'exige pas nécessairement des États membres qu'ils modifient un plan ou un programme consécutivement à un suivi. Cette démarche est conforme à l'approche générale de l'évaluation environnementale, qui facilite une décision éclairée mais qui ne crée pas de normes environnementales substantielles applicables aux plans ou programmes. Si, dans le cadre de leur législation nationale, les États membres considéraient des actions correctives, toute information pertinente obtenue grâce à ce suivi pourraient naturellement être utiles.
- 8.14. Si un plan ou programme adopté est modifié consécutivement à un suivi, cette modification pourra nécessiter une autre évaluation environnementale (si les exigences de l'article 2, point a, sont remplies) à moins qu'il ne s'agisse d'une modification mineure et que les États membres établissent qu'elle n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement (article 3, paragraphe 3). Il est probable que les modifications du plan liées au suivi serviront à compenser ou à diminuer les effets négatifs sur l'environnement. Au moment de décider si la modification du plan doit subir une évaluation environnementale, les facteurs pertinents pour déterminer l'importance des effets comprendront notamment la mesure dans laquelle les performances environnementales du plan ou programme seront améliorées et les incidences qui ont déjà fait l'objet d'une évaluation environnementale complète.

Article 10, paragraphe 2

Afin de se conformer au paragraphe 1, [les États membres] peuvent faire usage, le cas échéant, des modalités de suivi existantes, afin d'éviter le double emploi.

- 8.15. L'article 10, paragraphe 2, permet de clarifier les obligations découlant de l'article 10, paragraphe 1. Des informations sur les incidences des plans et

programmes ne doivent pas être recueillies spécifiquement aux fins du suivi, mais d'autres sources d'information peuvent être utilisées. Cela signifie également qu'il n'est pas obligatoire de créer une nouvelle étape procédurale séparée du processus de planification normal aux fins du suivi, à condition que ce processus comporte des dispositions adéquates en matière de suivi. Le suivi peut, par exemple, être intégré dans la révision normale du plan ou programme. S'il n'existe pas de mécanismes de suivi appropriés, les États membres doivent en développer.

- 8.16. Le principal défi est d'identifier les sources d'information dans les différents États membres qui constituent une base suffisante pour répondre aux exigences de suivi, et, le cas échéant, d'adapter les dispositifs de suivi existants aux exigences de la directive. Les données recueillies au titre d'autres instruments législatifs de l'UE (comme la directive-cadre 2000/60/CE sur l'eau ou la directive 96/61/CE sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution) pourront être utilisées aux fins du suivi conformément à l'article 10, à condition qu'elles soient pertinentes pour le plan ou programme concerné et pour ses incidences environnementales.

Aspects et dispositions connexes

- 8.17. L'article 5 et l'annexe I, point i, exigent que le public soit informé des mesures de suivi «envisagées», et l'article 9, paragraphe 1, exige que le public soit informé des «mesures arrêtées concernant le suivi». Ces dispositions sont traitées dans le paragraphe 5.29 ci-dessus. Les informations sur les mesures de suivi arrêtées sont régies non seulement par l'article 9, paragraphe 1, mais également par les dispositions de la directive 2003/04/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information environnementale.
- 8.18. Le cas échéant, l'évaluation environnementale couvrira également les incidences environnementales transfrontières (voir l'article 7 et aussi l'annexe II, point 2, 3^e tiret). Par conséquent, ces incidences pourront également faire l'objet d'un suivi. C'est pourquoi, dans le cas des plans et programmes qui nécessitent une consultation transfrontière, les modalités arrêtées en vertu de l'article 7 pourront également porter sur les mesures de suivi. Ces modalités pourraient s'inspirer des dispositions de l'article 7 de la convention d'Espoo.
- 8.19. Le suivi peut être utile dans le domaine du contrôle de la qualité (article 12, paragraphe 2). S'il révèle qu'une incidence est systématiquement négligée ou sous-estimée dans les évaluations environnementales d'un certain type de plan ou programme, le suivi peut alors contribuer à améliorer la qualité des rapports ultérieurs sur les incidences environnementales. D'une manière générale, le suivi peut fournir des informations sur la qualité du rapport d'environnement existant qui pourront être utilisées pour l'élaboration des rapports ultérieurs. A cet égard, un suivi efficace peut être considéré comme un outil de contrôle de la qualité qui permet de répondre aux exigences de l'article 12, paragraphe 2.

9. LIEN AVEC D'AUTRES DISPOSITIONS LEGISLATIVES COMMUNAUTAIRES

- 9.1. Il existe des chevauchements entre la directive et d'autres instruments législatifs communautaires. La directive spécifie que certains plans et programmes nécessitent une évaluation conformément à ses dispositions. Certains de ces plans et programmes sont exigés par d'autres textes de loi communautaires qui pourront imposer d'autres types d'évaluations environnementales que celui prévu dans la directive 2001/42/CE.
- 9.2. L'article 11 expose les principales exigences générales concernant les liens entre la directive et d'autres dispositions législatives communautaires, mais d'autres exigences importantes sont stipulées aux articles 3, paragraphe 2, point b, et paragraphe 9, 5, paragraphe 3, et 12, paragraphe 4.

Article 11, paragraphe 1

Une évaluation environnementale effectuée au titre de la présente directive est sans préjudice des exigences de la directive 85/337/CEE ni d'aucune autre disposition législative communautaire.

- 9.3. L'article 11, paragraphe 1, signifie que les autres dispositions législatives communautaires relatives à l'évaluation environnementale des plans et programmes s'appliqueront cumulativement avec la directive 2001/42/CE.
- 9.4. L'un des critères qui déclenche l'application de la directive 2001/42/CE est le fait qu'un plan ou programme définit le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes de la directive EIE pourra être autorisée à l'avenir. Ces deux directives ne devraient normalement pas se chevaucher car la première s'applique aux plans et programmes alors que la seconde s'applique aux projets. Des chevauchements peuvent se produire lorsque les plans ou programmes prévoient plusieurs projets relevant de la directive EIE (comme les plans des transports, par exemple). Si tel était le cas, l'application serait cumulative.
- 9.5. Si le droit communautaire de l'environnement exige que les plans ou programmes soient soumis à une évaluation environnementale, il sera nécessaire (si ces plans ou programmes répondent aux critères énoncés aux articles 2 et 3 de la directive EES) de considérer si cette directive introduit d'autres éléments d'évaluation. Lorsque d'autres éléments sont requis, plusieurs modes de mise en œuvre de la directive sont envisageables. Les États membres pourront, par exemple, décider d'adopter un seul instrument législatif qui applique toutes les exigences de la directive à tous les plans et programmes qui en relèveraient. Ou bien ils pourront décider de modifier chaque régime légal qui exige l'élaboration d'un tel plan ou programme. Ou ils pourront combiner ces deux approches en définissant les principes essentiels dans une prescription générale et en modifiant les détails des régimes existants là où c'est nécessaire. Lorsque les États membres notifient les mesures qu'ils ont adoptées conformément à l'article 13, paragraphe 1, de la directive EES, il leur

est recommandé d'expliquer, par souci de clarté, la méthode utilisée pour mettre en œuvre ces dispositions complémentaires.

- 9.6. Cette partie des orientations étudie les conséquences de la directive EES sur quelques exemples de plans et programmes relevant de la législation communautaire qui peut avoir un lien très étroit avec cette directive. Elle ne prétend pas à l'exhaustivité. Un tableau récapitulatif est présenté dans les pages qui suivent. Lorsque l'on considère le lien existant entre la directive et d'autres textes de loi communautaires, la législation nationale d'exécution de ces autres textes doit également être prise en compte pour déterminer le statut légal du plan ou programme.
- 9.7. La **directive-cadre 2000/60/CE dans le domaine de l'eau** (DCE) introduit un programme de mesures (article 11) et un plan de gestion de district hydrographique (article 13) visant à coordonner les mesures liées à la qualité de l'eau dans chaque bassin fluvial. Il est impossible d'affirmer catégoriquement si ces plans de gestion ou programmes de mesures relèvent ou non du champ d'application de la directive EES. Cette évaluation devra être réalisée au cas par cas. Les critères à appliquer à chaque fois sont les critères familiers des articles 2 et 3 de la directive EES. Comme le plan de gestion de district hydrographique et le programme de mesures sont tous deux exigés (par la DCE) et doivent être élaborés par les autorités, la question essentielle est de savoir s'ils définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir. La réponse dépendra à chaque fois du contenu. Il sera également nécessaire de considérer dans quelle mesure l'élément de planification est présent dans un plan de gestion si ce dernier se borne à résumer ce qui a déjà été établi dans les programmes de mesures.
- 9.8. La **directive «Nitrates»** (91/676/CEE) exige la mise en œuvre de programmes d'action pour les zones menacées de pollution par les nitrates. Ces programmes sont principalement orientés vers certaines pratiques agricoles plutôt que vers des projets. Dans certaines situations, cependant, ils peuvent définir un cadre dans lequel la mise en œuvre de projets tels que des exploitations d'élevage intensif de bétail pourra être autorisée à l'avenir. Ils pourraient alors être considérés comme des «programmes» au sens de la directive EES et donc exiger une évaluation environnementale. Lorsque ces programmes d'action concernent exclusivement des pratiques agricoles et non des projets, la directive ne s'applique pas.
- 9.9. La **directive-cadre relative aux déchets** (75/442/CEE) exige que les États membres établissent des plans de gestion des déchets (article 6). L'article 6 indique notamment les éléments fondamentaux du contenu de ces plans. D'autres exigences concernant ces plans sont prévues par la directive 91/689/CEE relative aux déchets dangereux et par la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages. L'un des objectifs des plans de gestion des déchets est d'identifier des sites ou installations appropriés pour l'élimination. Dans ce sens, ces plans semblent définir le cadre dans lequel la réalisation d'installations d'élimination des déchets (qui sont couvertes par la directive EIE à l'annexe I, points 9 et 10 et à l'annexe II, point 11, sous b) pourra être autorisée. Ces plans de gestion seront

normalement couverts par la directive EES et exigeront automatiquement une évaluation en application de l'article 3, paragraphe 2, point a, à condition que toutes les autres conditions soient remplies. En outre, certains plans pourront ne pas identifier directement des sites ou installations d'élimination appropriés mais définir des critères pour ceux-ci et/ou « déléguer » cette tâche à des plans d'ordre subalterne (régionaux ou provinciaux par exemple). Ces plans semblent eux aussi définir le cadre général dans lequel la mise en œuvre sera autorisée à l'avenir et seront donc couverts eux aussi par la directive EES. Mais il peut également y avoir des plans de gestion qui ne déterminent pas des zones pour les futures installations d'élimination lorsque, par exemple, les capacités d'élimination sont suffisantes pour le volume de déchets produit. Ce type de plan de gestion peut répartir les flux de déchets entre certaines régions ou certaines filières de recyclage sans définir « le cadre » des projets et il est donc improbable que la directive s'y applique.

- 9.10. La **directive-cadre concernant la qualité de l'air** (96/62/CE) stipule que, dans les zones et agglomérations où les niveaux d'un ou plusieurs polluants atmosphériques excèdent certaines limites, les États membres prennent des mesures pour assurer l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan ou programme permettant d'atteindre la valeur limite dans le délai fixé (article 8, paragraphe 3). Dans les zones et agglomérations où le niveau de plus d'un polluant atmosphérique est supérieur aux valeurs limites, les États membres fournissent un plan intégré englobant tous les polluants en cause (article 8, paragraphe 4). Le principal objectif de ces plans ou programmes est d'améliorer la qualité de l'air et, bien qu'ils puissent affecter de nombreux secteurs, ils ne relèvent pas nécessairement d'un des secteurs énumérés à l'article 3, paragraphe 2, point a, de la directive EES; mais, en vertu de l'article 3, paragraphe 4, ils exigeront une évaluation environnementale s'ils définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets sera autorisée et si les États membres jugent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. L'article 11 de la directive-cadre sur la qualité de l'air dispose que les plans et programmes appliqués par les États membres afin d'atteindre les valeurs limites doivent être transmis à la Commission. Bien que rien n'y oblige, il serait utile de transmettre en même temps à la Commission les informations sur l'EES correspondante (par exemple celles visées à l'article 9 de la directive EES).
- 9.11. La **directive «Habitats»** (92/43/CEE) vise à établir un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation (ZSC). Elle exige des États membres qu'ils proposent des sites susceptibles d'être classés en ZSC et en transmettent la liste à la Commission. Le but est de reconnaître que le site abrite des richesses naturelles qui méritent d'être protégées. L'essence d'une telle proposition est donc d'affirmer la valeur environnementale du site. La proposition proprement dite n'aboutira normalement pas à une décision de planification ou de programmation. Elle définit seulement l'aire géographique dans laquelle les mesures de protection doivent s'appliquer. Les incidences environnementales dans le cadre de cette procédure résultent des mesures de protection ultérieures et non de la proposition de désignation d'un comme ZSC. La proposition visant à désigner des sites protégés au titre de la directive «Habitats» ne nécessitera donc probablement pas une évaluation dans le cadre

de la directive 2001/42/CE.

- 9.12. Pour les plans et programmes élaborés dans le cadre des Fonds structurels et du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, la directive EES ne s'applique pas au titre des périodes de programmations respectivement en cours (voir l'article (3), paragraphe 9, et le paragraphe 3.8. ci-dessus).

Article 11, paragraphe 2

Pour les plans et programmes pour lesquels l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement découle simultanément de la présente directive et d'autres dispositions communautaires, les États membres peuvent prévoir des procédures coordonnées ou communes qui satisfont aux exigences des dispositions législatives communautaires pertinentes, afin notamment d'éviter de faire plusieurs évaluations.

- 9.13. Comme expliqué plus haut, lorsqu'une évaluation environnementale est exigée par la directive et par une autre législation communautaire, les deux ensembles d'exigences s'appliquent cumulativement. Ce serait absurde si cela signifiait que deux évaluations fondamentalement similaires doivent être réalisées pour la même proposition et, afin d'éviter une telle répétition, l'article 11, paragraphe 2 de la directive autorise les États membres à prévoir des procédures coordonnées ou communes qui satisfont aux exigences des dispositions législatives communautaires pertinentes. La première étape consiste à déterminer si la directive et les autres dispositions communautaires s'appliquent au même moment (voir ci-dessus). Les États membres pourront alors vouloir prévoir une procédure d'évaluation environnementale qui intègre à la fois les exigences de la directive et les exigences des autres dispositions. Pour ce faire, ils souhaiteront tenir compte des orientations données pour développer les exigences du droit communautaire, en gardant toujours à l'esprit que, en cas de conflit entre les orientations relatives à une directive et les exigences légales contenues dans une autre directive, ce seront toujours ces dernières qui devront être transposées dans la loi nationale.
- 9.14. L'évaluation prévue dans la directive EIE est habituellement réalisée plus tard dans le processus décisionnel que celle prévue dans la directive 2001/42/CE puisqu'elle concerne les projets plutôt que les plans et programmes qui définissent le cadre de ces projets. Dans certains États membres, cependant, les deux directives pourront se chevaucher lorsque le plan ou programme comprend l'autorisation de mise en œuvre d'un projet.
- 9.15. Dans ce cas, afin d'éviter de répéter une évaluation, la mise en place d'une procédure coordonnée couvrant à la fois les aspects de l'EIE et de l'EES pourra être souhaitable. Les exigences fondamentales des directives EIE et EES sont similaires compte tenu des caractéristiques d'un projet, d'une part, et d'un plan ou programme, d'autre part. Comparée à la directive EES, la directive EIE n'exige pas la consultation des autorités dans le contexte d'un examen au cas par cas (article 4, paragraphe 2), prévoit des exigences différentes quant à la notification des décisions sur les sélections préalables, et ne fixe aucune exigence relativement à la qualité ou au suivi.

- 9.16. La *directive-cadre sur l'eau* et la directive EES sont complémentaires et prévoient une évaluation environnementale essentiellement similaire. L'analyse des textes de loi révèle quelques différences entre les éléments de l'évaluation environnementale qu'elles couvrent. À titre d'exemple, les dispositions sur la participation du public contenues dans la DCE portent essentiellement sur les étapes nécessaires pour produire, réviser et mettre à jour les plans de gestion de district hydrographique, alors que celles de la directive EES sont de nature plus générale dans le sens où elles s'appliquent à des types de plans et programmes assez divers. Si les États membres décident de prévoir une procédure commune dans leur transposition de ces directives, ils devront s'assurer qu'elle reflète correctement les dispositions des deux instruments. Une façon d'éviter la répétition des évaluations consisterait à rendre l'autorité compétente identifiée en vertu de l'article 3 de la DCE également responsable de veiller à ce que les exigences de la directive EES sont convenablement couvertes dans le plan de gestion de district hydrographique. Il existe un domaine dans lequel la directive EES peut conférer une dimension particulière à la mise en œuvre de la DCE. Il s'agit de l'application des dérogations définies à l'article 4 de cette dernière. Chaque fois que les termes 'l'environnement au sens large', 'une option environnementale sensiblement meilleure' ou 'le développement humain durable' sont utilisés comme critères pour appliquer une dérogation, une évaluation environnementale réalisée conformément à la directive EES pourra s'avérer utile pour justifier la dérogation sur la base de ces critères.
- 9.17. Pour la DCE, une stratégie de mise en œuvre commune a été développée et de nombreux documents d'orientation non officiels ont été publiés qui donnent des conseils plus précis sur les méthodes d'application de la directive²⁰. À certains égards, ils vont au-delà des exigences énoncées dans le texte de la directive. Le document d'orientation sur la participation du public, par exemple, établit clairement que la participation du public est nécessaire non seulement pour le plan de gestion de district hydrographique (comme le laisse entendre l'article 14), mais également pour le programme de mesures. Ce document fournit des exemples utiles sur la façon dont le public devra être informé et consulté conformément à la directive et donne des conseils sur les bonnes pratiques qui pourraient s'appliquer à de nombreux autres types de plans et programmes relevant de la directive ESIE. Une approche complémentaire semblable viendra vraisemblablement à point pour la mise en application d'autres aspects des directives (comme l'élaboration du rapport d'environnement ou les dispositions applicables aux questions transfrontières).
- 9.18. La procédure d'élaboration des plans de gestion des déchets conformément à la *directive-cadre sur les déchets (75/442/CEE)* ne prévoit pas d'évaluation environnementale. Cette évaluation doit donc être nouvellement mise en place en l'occurrence – même si des États membres pourront déjà avoir certains éléments d'une EES pour la planification de la gestion des déchets dans leur législation nationale.

²⁰

Ces documents couvrent des sujets comme l'analyse économique, l'analyse des pressions et impacts, le processus de planification et l'évaluation de l'état écologique, et seront publiés au cours de l'année 2003. Il sont déjà disponibles sur Internet à l'adresse suivante:
<http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library>.

- 9.19. Les plans et programmes pour lesquels la nécessité d'une évaluation a été déterminée conformément à la *directive «Habitats»*²¹ sont également soumis à la procédure d'évaluation prévue dans le cadre de la directive EES (article 3, paragraphe 2, point b). Aussi ces deux directives s'appliquent-elles cumulativement à tous les plans et programmes qui ont des incidences sur les sites protégés en vertu de l'article 6 ou 7 de la directive «Habitats». Dans ce cas, la procédure doit inclure les étapes procédurales prescrites par la directive EES et le sondage de corroboration concernant les incidences sur les sites protégés prescrit par la directive «Habitats».
- 9.20. L'évaluation au titre de la directive «Habitats» est une épreuve destinée à certifier qu'un plan n'a pas d'impact négatif sur l'intégrité du site concerné; les autorités nationales compétentes ne peuvent pas adopter un plan dont les effets nuisent au site à moins que les conditions et critères prévus à l'article 6, paragraphe 4 de ladite directive soient remplis²².
- 9.21. L'évaluation prescrite dans le cadre de la directive EES a une portée plus étendue; elle couvre non seulement les effets sur les sites protégés et sur les espèces sélectionnées, mais également les incidences sur la diversité biologique en général et sur d'autres aspects comme la qualité de l'air ou de l'eau ou le patrimoine culturel ou architectural. Les phases d'une procédure EES facultative combinée pour les plans par rapport auxquels la nécessité d'une évaluation a été déterminée conformément à la directive «Habitats» pourraient être les suivantes.
- 9.22. Le plan ayant été considéré comme susceptible d'avoir une incidence sur un site conformément aux prescriptions de la directive «Habitats», pour autant qu'il réponde aux autres exigences des articles 2 et 3 de la directive EES, il entrera automatiquement dans le champ d'application de cette directive.
- 9.23. Les incidences sur l'environnement du plan ou programme et des solutions de substitution raisonnables à ce plan ou programme doivent être identifiées, décrites et évaluées dans un rapport d'environnement. Les incidences sur les sites protégés et sur les espèces sélectionnées conformément à la directive «Habitats» sont incluses dans ce rapport. Il pourra cependant s'avérer

²¹ La directive «Habitats» réclame explicitement une évaluation pour les « plans » et non pour les « programmes ». Cependant, un « plan » au sens de la directive «Habitats» pourra présenter les caractéristiques d'un « programme » au sens de la directive EES étant donné qu'il est qu'il est impossible de distinguer rigoureusement un plan d'un programme. (Voir également les points 3.3 à 3.6 et 3.32 ci-dessus).

²² L'article 6, paragraphe 4, prévoit que « Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées.

Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur. »

préférable de les décrire dans un chapitre séparé car les résultats concernant ces effets sont contraignants pour la décision à prendre par les autorités compétentes sur le plan ou programme.

- 9.24. Le public et les autorités qui sont susceptibles d'être concernés par les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre des plans doivent être consultés conformément à l'article 6 de la directive EES en mettant à leur disposition le projet du plan ou programme et le rapport d'environnement. La consultation englobe également les incidences du plan ou programme sur les sites et les espèces qui sont spécifiquement protégés en vertu de la directive «Habitats».
- 9.25. Le rapport et les résultats des consultations doivent être pris en compte avant que le plan ou programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative. S'il s'avère qu'il porte atteinte à l'intégrité du site concerné, le plan ou programme ne pourra être adopté que sous les conditions limitées visées à l'article 6 de la directive «Habitats». Pour les autres incidences sur l'environnement, la législation nationale applicable au titre de la directive «Habitats» décrit les conditions auxquelles le plan ou programme pourra être adopté.
- 9.26. En vertu de l'article 6 de la directive EES, le public et les autorités désignées doivent être informés de la décision prise sur le plan ou programme. La déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ou le programme inclura également la décision sur la conformité de celui-ci avec la directive «Habitats».
- 9.27. Les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du plan ou programme doivent faire l'objet d'un suivi (article 10 de la directive EES). Ce suivi englobe les incidences sur les sites et espèces protégés en vertu de la directive «Habitats»

Évaluation environnementale stratégique des plans et programmes exigée par certaines dispositions législatives communautaires en matière d'environnement – Tableau récapitulatif.

NB: Ce tableau n'est pas exhaustif et le lecteur est invité à se reporter également au texte correspondant et aux directives proprement dites.

Législation communautaire	Plan ou programme au sens de la directive EES (art. 2, pt. a)		Évaluation environnementale obligatoire en vertu de l'art. 3, par. 2			Évaluation environnementale conditionnelle en vertu de l'art. 3, par. 4
	Plan ou programme?	Exigé par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives?	Élaboré pour les secteurs énumérés à l'art. 3, par 2, pt. a	Définissant le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets EIE sera autorisée à l'avenir	Exigeant une évaluation conformément à la directive «Habitats»	
Directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE	oui / non	oui	oui (gestion des eaux)	oui / non (en fonction du contenu)	oui / non (en fonction du contenu)	
Directive «Nitrates» 91/676/CEE	oui	oui	oui (gestion des eaux)	oui / non (en fonction du contenu du programme d'action, éventuellement pour les exploitations d'élevage intensif du bétail)	oui / non (en fonction du contenu du programme d'action)	
Directive-cadre sur les déchets 75/442/CEE Y compris les prescriptions des directives 91/676/CEE et 94/62/CE	oui	oui	oui (gestion des eaux)	oui / non (en fonction du contenu du plan de gestion des déchets)	oui / non (en fonction du contenu du plan de gestion des déchets)	

Plan ou programme au sens de la directive EES (art. 2, pt. a)		Évaluation environnementale obligatoire en vertu de l'art. 3, par. 2			Évaluation environnementale conditionnelle en vertu de l'art. 3, par. 4	
Législation communautaire	Plan ou programme?	Exigé par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives?	Élaboré pour les secteurs énumérés à l'art. 3, par. 2, pt. a	Définissant le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets EIE sera autorisée à l'avenir	Exigeant une évaluation conformément à la directive «Habitats»	Exigeant une évaluation s'il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement
Directive-cadre sur la qualité de l'air	oui	oui	- (secteur: qualité de l'air)		oui / non (en fonction du contenu du programme d'action)	oui
Directive «Habitats» 92/43/CEE	- (la désignation d'une zone ne constitue pas un 'plan ou programme')	oui	-		-	-
Directive «Habitats» 92/43/CEE	oui (les plans et programmes, qui ont des incidences sur les sites protégés conformément à l'art. 6 ou 7 de la directive «Habitats»)	oui	oui		oui	
Règlement des Fonds structurels - Règlement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)	- (Pour la période de programmation en cours, non soumis à l'EES)					

Annexe I – Conseils pratiques en matière de suivi

Afin de guider les autorités des États membres chargées d'intégrer les exigences de la directive 2001/CE/42 en matière de suivi dans les différentes procédures de planification, la section suivante décrit plusieurs phases qui pourraient les aider. Ces étapes présentent les différentes questions dans un ordre logique mais ne correspondent pas à une suite chronologique indispensable. En outre, les connaissances et l'expérience pratique dans le domaine du suivi des plans et programmes sont, à ce stade-ci, relativement limitées. Les mécanismes de suivi devront donc être souples et adaptables en fonction des besoins.

Le rapport «Mise en œuvre l'article 10 de la directive EES» qui a été élaboré dans le cadre du réseau IMPEL fournit des informations plus précises sur la mise en œuvre pratique de l'article en cause.

Détermination du champ d'application du suivi

La première étape de la conception d'un système de suivi pour un processus de planification donné consiste à définir les incidences environnementales qu'il doit couvrir. Le rapport d'environnement définit un cadre concernant le champ d'application du suivi en identifiant les incidences notables probables sur l'environnement. Par conséquent, les effets sur l'environnement qui doivent faire l'objet d'un suivi sont, en principe, les mêmes que ceux qui résultent de l'évaluation environnementale. Cependant, selon le type de plan ou programme et notamment la phase d'application, il conviendra de se concentrer sur les incidences environnementales qui sont importantes par rapport à la mise en œuvre. En outre, la possibilité d'engager des actions correctrices pourra être prise en considération au moment de déterminer le champ d'application du suivi. La difficulté scientifique d'établir un lien évident entre la mise en œuvre d'un plan ou programme et les changements dans l'environnement peut constituer un obstacle au suivi de toutes les incidences environnementales. De plus, un contrôle de sécurité devra être réalisé afin de s'assurer qu'aucun impact négatif du plan ou programme n'a été négligé dans l'évaluation.

- **Le suivi concerne en principe les incidences environnementales prises en compte dans le rapport d'environnement.**
- **Il pourra cependant se concentrer sur certaines de ces incidences ou intégrer d'autres aspects inaperçus.**

Identification des informations nécessaires

La seconde étape consiste à identifier les informations nécessaires pour déceler les incidences d'un plan ou programme sur l'environnement. Des renseignements sur ces impacts peuvent également être tirés des causes des effets importants²³ puisque le suivi des incidences d'un plan ou programme sur l'environnement peut s'effectuer directement (mesure des changements dans l'environnement) ou indirectement en recueillant des informations sur, par exemple, la mise en œuvre des mesures (de

²³ Le modèle DPSIR (*driving forces–pressure–state–impact– response*) est un modèle courant de chaîne causale.

réduction) prévues dans le plan ou programme ou des facteurs de pression tels que les émissions ou le volume de déchets.

Les systèmes de suivi qui ont été étudiés au cours du projet IMPEL consacré au suivi ont montré une tendance à être axés sur la mise en œuvre des mesures et sur les facteurs de pression plutôt que sur l'impact. Cela peut s'expliquer par la difficulté d'établir le lien de cause à effet, c'est-à-dire d'imputer sans ambiguïté à l'exécution d'un plan ou programme un changement environnemental qui peut être influencé par divers facteurs. Un système de surveillance biologique, par exemple, peut donner des informations complètes sur l'état de l'environnement dans une zone donnée et sur son changement au cours d'une période donnée, mais il peut ne rien apprendre sur l'imputation éventuelle d'un changement spécifique dans l'environnement (comme, par exemple, la perte de certaines espèces, l'endommagement de certaines plantes) à la mise en œuvre d'un certain plan de circulation. En l'occurrence, les données provenant du système de surveillance biologique pourraient être combinées avec une analyse de l'évolution de la mise en œuvre du plan de circulation (les 'driving forces' du modèle DPSIR) et des mesures de réduction prévues dans le plan.

Il convient de noter que toutes les informations sur l'environnement éventuellement disponibles pour la zone de planification ne seront pas forcément nécessaires et utiles aux fins du suivi. L'essentiel est d'identifier les données qui sont pertinentes et représentatives pour le plan ou programme. Une approche possible pour la sélection des informations pertinentes sur l'environnement a été présentée dans le cadre du projet IMPEL sur le suivi. Les dispositifs de suivi mis en place pour le plan de gestion des déchets de la ville de Vienne se sont basés sur un ensemble de questions qui étaient pertinentes pour le suivi du plan (prévisions sur le volume de déchets dans les années à venir et sur la réduction des émissions, réalisation des objectifs, etc.)²⁴. Un ensemble d'indicateurs sera également utilisé souvent comme cadre pour la sélection des informations pertinentes liées à l'environnement. Une fonction essentielle des indicateurs ou d'un ensemble de questions comme celui qui a été utilisé à Vienne est de condenser les données sur l'environnement en informations compréhensibles aussi pour des non-experts (qui décideront généralement des suites à donner).

Évidemment, la fiabilité des différentes données et le fait qu'elles sont ou non disponibles au cours de la période de planification devront également être pris en compte pour déterminer les données sur l'environnement qui sont nécessaires.

²⁴ Pour plus de précisions, voir le rapport définitif du projet IMPEL.

- **Il est utile d'identifier et de sélectionner les données environnementales qui sont nécessaires au suivi des incidences importantes sur l'environnement.**
- **Les incidences sur l'environnement peuvent aussi être suivies indirectement à travers leurs causes (p. ex. les facteurs de pression ou les mesures de réduction).**
- **Des indicateurs ou un ensemble de questions pourront fournir un cadre permettant d'identifier les informations pertinentes sur l'environnement. Ils permettront également de condenser les données environnementales en informations compréhensibles.**

Identification des sources d'information existantes

La troisième étape consiste à identifier les sources d'information existantes concernant les renseignements nécessaires sur la situation de l'environnement. La réussite de cette recherche dépendra du plan ou programme concerné et des systèmes de suivi en vigueur pour les facteurs environnementaux concernés. Deux grandes sources d'information environnementale qui pourront être utiles pour le suivi des incidences notables des plans et programmes sur l'environnement sont présentées dans la section suivante.

a) Données concernant le projet

Cette première source contient des données environnementales sur les projets dont le plan définit le cadre. Les données sur l'environnement concernant le projet sont générées et collectées à divers stades de sa réalisation. Au cours de la phase d'autorisation, des informations sur ses incidences probables sur l'environnement sont collectées aux fins de l'EIE du projet (bien que les données recueillies dans une procédure d'EIE sont également prévisionnelles, elles sont généralement plus précises que celles utilisées dans la phase de planification) ou aux fins d'autres procédures d'autorisation de mise en œuvre. Au cours de la phase de construction et d'exploitation, le projet fait l'objet d'inspections visant à s'assurer que les conditions imposées dans l'autorisation de mise en œuvre sont effectivement observées. En outre, la directive PRIP exige l'établissement d'un registre des émissions polluantes qui recense les rejets d'un grand nombre d'installations industrielles²⁵.

Dans la plupart des cas, les données concernant le projet couvrent des facteurs de pression comme les émissions, ainsi que, dans une certaine mesure, les incidences sur l'environnement. Ces données peuvent permettre de comparer les prévisions sur les incidences environnementales et la réalisation des objectifs environnementaux au niveau de la planification avec les incidences réelles résultant de la mise en œuvre du plan ou programme.

Généralement, les informations concernant le projet sont récoltées par d'autres autorités que celles chargées du suivi des plans et programmes. Il faut donc s'assurer qu'elles sont mises à la disposition de l'autorité chargée du suivi si le système de suivi se fonde sur ce type de données. Il faut également tenir compte du fait que les informations concernant le projet sont principalement axées sur les incidences environnementales à petite échelle alors que l'EES est souvent réalisée pour des plans ou programmes à grande échelle. C'est pourquoi les informations concernant le projet

²⁵ Une vue d'ensemble complète de la législation communautaire exigeant la collecte de données sur l'environnement concernant le projet est présentée dans le rapport définitif du projet IMPEL.

doivent être traitées, agrégées et résumées afin d'être utilisées pour le suivi d'un plan ou programme.

b) Surveillance générale de l'environnement

La seconde source répandue d'informations sur l'environnement est constituée par les systèmes de surveillance générale de l'environnement, notamment les statistiques qui fournissent des données environnementales sans être spécifiquement liées à des plans, programmes ou projets. Bien que ces données montrent les changements dans l'environnement et donc les incidences sur l'environnement, elles ne permettent que des conclusions limitées quant à l'impact de la mise en œuvre du plan ou programme (car le lien cause à effet est difficile à établir). Cependant, elles peuvent être utilisées pour établir si les cibles et objectifs environnementaux prévus dans un plan ou programme ont été atteints. Elles pourront également donner une indication sur l'efficacité des mesures prises ou prévues pour réaliser ces objectifs. Ces sources de plans de surveillance générale de l'environnement, de statistiques et d'enquêtes existent dans tous les États membres et sont, dans une large mesure, également exigées par la législation communautaire (p. ex. le suivi prescrit aux articles 5 et 8 de la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE ou dans la directive relative à l'ozone dans l'air ambiant 2002/3/CE)²⁶.

- **Des sources d'information sur l'environnement sont disponibles au niveau des projets (informations rassemblées dans les procédures d'EIE ou registres sur les émissions établis sur la base de la directive PRIP, p. ex.).**
- **Les informations sur l'environnement concernant le projet portent sur les facteurs de pression et les impacts environnementaux. Les informations concernant le projet doivent être rassemblées et résumées lorsqu'elles sont utilisées au niveau de la planification.**
- **Les systèmes de surveillance générale de l'environnement fournissent des données qui dépistent les changements environnementaux. Ces données permettent de vérifier si les cibles et les objectifs environnementaux ont été atteints, mais elles ne permettent guère d'attribuer les changements dans l'environnement à la mise en œuvre du plan ou programme.**
- **La législation communautaire prévoit diverses dispositions qui exigent de recueillir des données sur l'environnement qui pourront être utiles aux fins de l'article 10.**

Comblement des lacunes

La quatrième étape consiste à combler les lacunes constatées en comparant les sources d'information existantes avec les besoins découlant de l'article 10 pour le plan ou programme considéré. Dans certains cas, les informations pourront être suffisantes pour répondre aux exigences de l'article 10, mais il faudra peut-être prévoir un échange d'informations continu entre les autorités qui recueillent les données et l'autorité responsable du suivi. Dans d'autres, les systèmes de suivi existants devront éventuellement être élargis pour inclure d'autres aspects ou d'autres points de mesure. Cependant, il faut souligner que le suivi au sens de l'article 10 poursuit un objectif limité, à savoir identifier les lacunes de l'évaluation environnementale, et qu'il ne

²⁶ Une vue d'ensemble plus détaillée de la législation communautaire applicable est présentée dans le rapport final du projet IMPEL

s'agit pas d'un exercice scientifique indépendant. Il faut toujours y songer lorsqu'on envisage d'étendre les systèmes de suivi existants ou d'en installer de nouveaux.

Intégration du suivi dans le système de planification au plan procédural

La cinquième étape consiste à intégrer le suivi dans le système de planification. Comme il a été indiqué plus haut, le suivi ne doit pas constituer une étape distincte de la procédure de planification, mais il peut faire partie du système de planification normal. La révision régulière d'un plan ou programme existant apparaît comme un endroit approprié du processus administratif pour intégrer le suivi exigé par la directive EES. En l'absence d'une telle révision, le moment et la fréquence du suivi des incidences du plan ou programme seront établis soit dans une règle générale soit dans le contexte de chaque rapport d'environnement.

Dans tous les cas, certaines modalités procédurales devront être définies afin de s'assurer du fonctionnement efficace du système de suivi. Il y a lieu de désigner l'autorité (ou autre organisme) responsable des différentes tâches du suivi, notamment la collecte, le traitement et l'évaluation des informations sur l'environnement. En outre, il importe que les informations utiles soient soumises à l'autorité concernée sous une forme appropriée (les données sur l'environnement, par exemple, devront être expliquées et présentées dans un document compréhensible aux organes de décision).

Les modalités du suivi doivent être définies en considérant qu'il ne se réduit pas à la collecte d'informations sur l'environnement, mais qu'il comprend également l'évaluation de ces informations.

- **Le suivi peut être intégré dans le système de planification.**
- **Un suivi efficace suppose la désignation de l'autorité ou des autorités responsable et la détermination du moment et de la fréquence des mesures de suivi.**
- **Les modalités du suivi devront également inclure l'évaluation des informations sur l'environnement.**

Action correctrice

Les informations sur l'environnement obtenues grâce au suivi peuvent être utiles pour considérer une action correctrice appropriée dans le cadre de la législation nationale. Cependant, l'article 10 ne prévoit pas d'obligation en ce qui concerne une telle action. Cette section ne présente donc que des réflexions générales sur les actions correctrices.

Il peut être utile de déterminer les critères qui amènent à envisager une action correctrice. La législation en vigueur dans certains États membres contient déjà des dispositions générales qui exigent la révision du plan si elle est nécessaire pour assurer le développement prévu (comme, par exemple, garantir une urbanisation équilibrée).

Des mesures correctrices peuvent être prises à divers niveaux. Au niveau de la planification, la décision d'adopter le plan ou programme peut être rapportée et le plan ou programme existant peut être modifié ou remplacé par un nouveau. Si le système juridique des États membres le permet, l'action correctrice peut aussi être appliquée au niveau de la mise en œuvre. Cela signifierait notamment que les affirmations du

plan ou programme qui se sont avérées incorrectes ou qui se basaient sur des hypothèses incorrectes ne sont plus considérées comme un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets individuels pourra être autorisée.

L'action correctrice au niveau de la planification pourra également être combinée avec celle entreprise au niveau de la mise en œuvre. Cela signifierait que le plan ou programme est modifié sur la base des nouvelles informations relatives à ses incidences sur l'environnement. Afin d'éviter des développements susceptibles d'intervenir alors que le plan ou programme (ancien) est encore applicable et de contrevenir à sa modification envisagée, les procédures d'autorisation de mise en œuvre des projets pourraient être reportées ou la décision sur les projets pourrait être prise sans référence au plan ou programme si le système juridique national concerné le permet.

- **Il peut être utile de déterminer les critères qui amènent à envisager une action correctrice.**
- **Une action correctrice peut être engagée au niveau de la planification et de la mise en œuvre.**

Annexe II – Membres du groupe de travail

Ursula Platzer, ministère fédéral de l'Agriculture, de l'Environnement et de la Gestion des eaux, Autriche

Andreas Sommer, gouvernement provincial de Salzbourg, service de protection de l'environnement, Autriche

Ulla-Riitta Soveri, ministère de l'Environnement, Finlande

Otmar Lell et Astrid Langenberg, ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sécurité nucléaire, Allemagne

Matthias Roder, ministère bavarois du Développement régional et de l'Environnement, Allemagne

Mari Van Dreumel, ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Pays-Bas

Sten Jerdenius, ministère de l'Environnement, Suède

David Aspinwall et Phil Weatherby, cabinet du Vice-premier ministre, Royaume-Uni

Lieselotte Feldmann, Commission européenne, DG Environnement

Antti Maunu, Commission européenne, DG Environnement

Annexe III - Bibliographie

Andreas Sommer, *'The Assessment of the Significance of Environmental Effects. Procedure and Criteria for Screening in Strategic Environmental Assessments'*, ministère fédéral autrichien de l'Agriculture, de la Sylviculture, de l'Environnement et de la Gestion des eaux, 2002

Royal Haskoning, *'Quality assurance strategic environmental assessment'*, Étude commanditée par le ministère néerlandais du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 2002

Direction des Ressources environnementales, *'Public participation and stakeholders' involvement in the SEA process: an overview of available techniques and methodologies'*, Étude commanditée par le ministère néerlandais du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 2002

Réseau de l'Union européenne pour l'application et la mise à exécution du droit de l'environnement (IMPEL). *PROJET IMPEL: Mise en œuvre de l'article 10 de la directive EES 2001/42/CE*

Jonathan Robinson, *'Anticipating the effect of Strategic Environmental Assessment'*, Communication à la conférence sur le Livre blanc **Planning law: Analysing Reform, Europe and Caselaw**, Londres, 21 mars 2002.