

# La Législation Environnementale Horizontale de l'UE

Un bref guide sur les politiques publiques



*horizontale*



EUROPEAN  
COMMISSION



environnement

# La Législation Environnementale Horizontale de l'UE

Un bref guide sur les politiques publiques

**Septembre 2007**

**Maria Berglund et Anneke von Raggamby**

**Avec les contributions de Clive Lipchin, Arava Institute for Environmental Studies  
and Andriy Andrusevych, Resource & Analysis Center « Society and Environment »**

Ce guide a été préparé et rédigé par  
Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy  
Pfalzburger Str. 43-44, D-10717 Berlin, Tel. +49 30 86 88 00, Fax +49 30 86 88 0100  
[www.ecologic.eu](http://www.ecologic.eu), [raggamby@ecologic.de](mailto:raggamby@ecologic.de)

© Communautés européennes, 2008

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Avis juridique

Les contenus du présent rapport ne reflètent pas nécessairement l'opinion officielle de la Commission européenne.

ISBN 978-92-79-08292-4  
Catalogue KH-30-08-210-FR-C



# Table des matières

1	Introduction	5
2	En résumé	7
3	Les bénéfices attendus de l'harmonisation	8
4	Vue d'ensemble de la politique de l'UE	12
	<b>4.1 Directive Accès à l'Information</b>	<b>12</b>
	<b>4.2 Directive concernant les Rapports</b>	<b>13</b>
	<b>4.3 Directives Évaluation des Incidences Environnementales et Évaluation Stratégique Environnementale</b>	<b>14</b>
	4.3.1 La Directive EIE	15
	4.3.2 La Directive ESIE	16
	<b>4.4 Directive prévoyant la participation du public concernant l'EIE [2003/35/CE]</b>	<b>18</b>
5	Situation actuelle en regard de la politique sectorielle	20
	<b>5.1 Accès à l'information et Rapports</b>	<b>20</b>
	<b>5.2 Évaluation des Incidences sur l'Environnement et Évaluation Stratégique Environnementale</b>	<b>20</b>
	5.2.1 Pays du Sud de la Méditerranée partenaires de la PEV	20
	5.2.2 Pays de l'Est Partenaires de la PEV	21
6	Conclusions pour la PEV et la Russie	22
7	Informations complémentaires	28



# 1 Introduction

La Politique Européenne de Voisinage (PEV) a été créée en 2003/2004 et est à présent bien établie comme principal moyen de coopération avec les pays voisins. Elle constitue une réponse collective de l'UE aux aspirations de ses voisins de l'Est et du Sud pour promouvoir conjointement la prospérité, la stabilité et la sécurité dans notre région.

Le récent élargissement historique de l'UE en 2004 et 2007 a contribué à la création d'une vaste zone de démocratie et de prospérité en Europe. Les écarts politiques, économiques, sociaux et environnementaux entre l'Union et ses voisins de l'Est – Biélorussie, Ukraine, Moldavie, et le Caucase du Sud – et du Sud, dans la région méditerranéenne, sont – de façon préoccupante – importants et dans certains cas grandissants. L'UE entend empêcher l'émergence de nouvelles lignes de divisions entre l'UE élargie et ses voisins.

La Politique Européenne de Voisinage représente une nouvelle approche dans les relations de l'UE avec ses voisins. Ce « partenariat pour la réforme » est proposé par l'UE à 16 pays partenaires du Sud et de l'Est de l'UE<sup>1</sup>. Il dépasse le stade d'une coopération classique : il consiste en un dialogue politique intensifié et en des relations économiques approfondies, fondés sur des valeurs partagées et un intérêt commun à s'attaquer aux problèmes mutuels. La PEV ne concerne pas une adhésion à l'UE – si une perspective d'accession devait se voir proposée à un moment donné dans l'avenir à tout pays couvert par la PEV, ceci se ferait dans le cadre d'un processus séparé.

Le cadre légal et institutionnel nécessaire pour une coopération intensifiée entre partenaires de la PEV sont les Accords de Partenariats et de Coopération ou les Accords d'Association. Les outils, cependant, pour assurer des résultats concrets sont les Plans d'Action PEV<sup>2</sup>, acceptés d'un commun accord, et conçus sur mesure, avec des priorités à court et moyen termes (3–5 ans). Ils couvrent une vaste étendue de problèmes : dialogue politique et réformes macro-économiques, commerce, coopération dans les domaines de la Justice, de la Liberté et de la Sécurité, différentes politiques sectorielles (transport, énergie), environnement et changement climatique, recherche, société de l'information, politique sociale et de l'emploi) ainsi qu'une profonde dimension humaine : contacts de peuple à peuple, éducation, santé, société civile. Les Plans d'Actions PEV fournissent aussi les moyens de support technique et financier dans les réformes et modernisations lancées par les partenaires eux-mêmes.

L'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP), en tant qu'instrument financier « axé sur les politiques », soutiendra pour la période 2007–2013 la mise en œuvre des Plans d'Actions PEV, et dans le cas de la Fédération Russe, qui n'est pas couverte par la PEV<sup>3</sup>, les feuilles de route pour les quatre espaces communs. Dans ce contexte, ceci dépasse la promotion du développement durable et la lutte contre la pauvreté pour englober, par exemple, un soutien important aux mesures conduisant à une participation progressive au marché intérieur de l'UE. L'harmonisation législative et réglementaire et la mise en place d'institutions est soutenue par des mécanismes tels que l'échange d'expérience, des dispositions de jumelage à long terme entre États Membres ou la participation aux programmes et agences communautaires. L'IEVP remplace MEDA et TACIS et d'autres instruments géographiques et thématiques déjà existants.

La Commission a mis en place un site Web expliquant la PEV et ses processus, contenant les documents clefs de la PEV, tels que les Documents de Stratégies, les Plans d'Action et les Rapports de Progrès. Prière de se référer à : [http://ec.europa.eu/world/enp/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/index_fr.htm).

Il est attendu que les pays partenaires de la PEV tirent des bénéfices considérables d'une mise en œuvre complète des Plans d'Action PEV, y compris d'une harmonisation accrue avec les approches de l'UE. Pour les bénéfices résultants d'une protection accrue de l'environnement, y compris l'harmonisation, prière de se référer au chapitre 3.

<sup>1</sup> Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Egypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Libanon, Lybie, Moldavie, Maroc, les territoires palestiniens occupés, Syrie, Tunisie, Ukraine.

<sup>2</sup> A l'exception de l'Algérie, de la Biélorussie, de la Lybie, et de la Syrie, les Plans d'Action ENP ont été signés avec tous les pays mentionnés.

<sup>3</sup> L'UE et la Russie sont liées par le Partenariat Stratégique.

Afin d'aider les pays partenaires à réaliser ces bénéfices, la Commission Européenne a décidé de fournir des informations sur la politique environnementale et la législation de l'UE dans les domaines politiques clés. A cette fin, la Commission a initié la production de **six courts guides** sur les sujets suivants :

- **La qualité de l'Eau**, avec l'accent mis sur la Directive Cadre dans le Domaine de l'Eau, et les développements afférents, comme la Directive sur les Inondations ou la Directive sur les Eaux Souterraines ;
- **La gestion des Déchets**, avec l'accent mis sur la Directive Cadre sur les Déchets ;
- **La qualité de l'air**, avec l'accent mis sur les Directives Cadre et Fille ;
- **L'Évaluation de l'Impact environnemental**, l'Évaluation Stratégique Environnementale, l'Accès à l'Information, la Participation à la Prise de Décision, et le Compte-rendu ;
- **La Protection de la Nature**, avec l'accent mis sur les Directives Habitats et Oiseaux (par exemple : la coopération transfrontalière) et le réseau Natura 2000 (par exemple : les façons pour établir des mesures ou le suivi) ;
- **La pollution industrielle**, incluant la Directive relative à la prévention et au contrôle intégrés de la pollution

Dans les cas appropriés, les guides aborderont les sept Stratégies Thématiques sous Le 6ème Programme d'action pour l'environnement (PAE).<sup>4</sup> Les Stratégies Thématiques constituent le cadre de l'action au niveau de l'UE dans chacune des priorités concernées et couvrent les domaines suivants : les sols et l'environnement marin (dans le domaine prioritaire de la biodiversité), l'air, les pesticides et l'environnement urbain (dans le domaine prioritaire de l'environnement, de la santé et de la qualité de la vie) et les ressources naturelles et le recyclage des déchets (dans le domaine prioritaire des ressources naturelles et des déchets).<sup>5</sup>

Le problème du changement climatique devient un élément de plus en plus important de la coopération de l'UE en matière d'environnement avec les pays partenaires, et qui sera de plus en plus abordé lors de dialogues bilatéraux. Les documents sur ce sujet crucial d'intérêt commun seront publiés séparément de cette série de guides.

Le **but** de ce guide sur la législation environnementale horizontale de l'Union Européenne est de fournir des informations sur la politique et la législation de l'UE en décrivant le fond de la politique et en expliquant comment des progrès peuvent être accomplis par la définition d'un ordre des priorités et par la mise en séquences des activités. Le guide montre comment l'harmonisation graduelle ou partielle vers la politique en matière d'environnement de l'UE peut assister les pays partenaires de la PEV et la Russie à aborder les inquiétudes environnementales.

Ce guide politique présente les principes et les concepts-clés des parties de législations pertinentes et passe en revue les principaux instruments des politiques utilisées au sein de l'UE. Ceci implique de résumer les principales dispositions de la législation. Le guide aborde également la situation des politiques générales actuelles des partenaires de l'Est et de la Méditerranée de la PEV et considère les défis potentiels de l'harmonisation. Enfin, il identifie les étapes utiles devant être prises pour promouvoir l'harmonisation. Puisque la situation individuelle des pays partenaires varie considérablement, ces guides adoptent une approche générale et les références à des pays spécifiques ne sont pas faites. La pertinence d'une harmonisation pleine ou partielle doit aussi être vue sous ce jour.

<sup>4</sup> Pour le 6ème PAE, voir: <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>.

<sup>5</sup> Pour les sept Stratégies Thématiques voir : [http://ec.europa.eu/environment/newprg/strategies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/newprg/strategies_en.htm).

# 2 En résumé

## Les problèmes que cette politique vise à aborder :

- Sans accès à l'information et sans participation au processus de prise de décision, une prise de décision démocratique est impensable. En outre, le manque d'informations empêche les citoyens de faire des choix importants basés sur l'information donnée. Le manque d'informations entrave également la participation dans la prise de décision, puisque seuls les citoyens informés peuvent agir de façon appropriée. Sans l'instauration d'un droit d'accès à l'information, les citoyens n'ont pas la possibilité de réclamer l'accès à cette information.
- Les pays partenaires de la PEV traversent une phase de restructuration et de développement économique. Ceci inclut un certain nombre de nouveaux projets de développement généralement associés aux incidences négatives sur l'environnement, tels que le déplacement de la flore et de la faune, la dégradation des masses d'eau et la destruction de terres.
- Analogie au niveau des projets, des incidences négatives pour l'environnement vont aussi vraisemblablement survenir au niveau de la planification et des programmes, tels que les politiques visant à augmenter les surfaces autoroutières ou la construction de développements de nouvelles habitations.

## Comment cette politique aborde ces problèmes :

- La Directive Accès à l'Information établit le droit d'accéder à l'information et expose des conditions claires sur la façon dont l'information sur l'environnement doit être fournie.
- La Directive concernant les Rapports passe en revue les exigences de rapports réguliers.
- Les Directives Évaluation des Incidences sur L'Environnement (EIE) et Évaluation Stratégique des Incidences sur L'Environnement (ESIE) abordent les problèmes du développement en :
  - Déterminant quels projets, plans et programmes doivent être évalués (c'est-à-dire ceux comportant des incidences environnementales potentiellement importantes),
  - Posant le cadre pour aborder uniformément les impacts potentiels sur l'environnement afin de minimiser les pressions sur ce dernier,
  - Dans le cas de la ESIE, exigeant l'analyse d'alternatives afin de choisir le meilleur modèle quant aux inquiétudes pour l'environnement,
  - Demandant la participation du public (également grâce à la Directive prévoyant la participation du public dans EIE).

## Les bénéfices à attendre comprennent

L'information et la participation sont essentielles à l'élaboration démocratique des politiques. En outre, l'accès à l'information sur l'environnement aide non seulement le public à se faire une idée de la situation environnementale et peut aider à éviter des maladies liées à l'environnement, mais est aussi une condition préalable à la participation. La participation à son tour permet au public d'influencer la prise de décision dans les cas respectifs. Rendre compte de la mise en œuvre d'une législation environnementale accroît la transparence et la responsabilité.

En regard de l'EIE et de l'ESIE, l'harmonisation peut apporter les bénéfices suivants :

- De meilleurs cadres pour l'évaluation des impacts environnementaux des projets, plans, et programmes,
- Une amélioration dans la conception des projets par une prise en considération plus vaste des incidences et des alternatives qui minimisent les impacts,
- Une introduction du concept d'évaluation stratégique d'impact environnemental accroît l'efficacité de la prise de décision à plusieurs niveaux (y compris renforçant l'EIE),
- Une transparence accrue par la participation publique et des exigences de consultation (également grâce à la Directive prévoyant la participation publique dans l'EIE),
- Une coordination améliorée parmi les agences gouvernementales ainsi que parmi les parties prenantes.

# 3 Les bénéfices attendus de l'harmonisation

L'harmonisation vers la législation européenne a le potentiel pour apporter un certain nombre de bénéfices aux pays partenaires de la PEV. En observant les précédents processus de rapprochement des pays Accédants, les principaux bénéfices de l'harmonisation vers la législation environnementale de l'UE ont été identifiés, tels des bénéfices

- Sanitaires (réduction des maladies),
- Sociaux (sauvegarde de l'héritage culturel et des opportunités de loisirs) et
- Économiques (par exemple gains en éco-efficacité et attractivité de l'investissement), ainsi que
- Écosystème (bénéfices pour l'environnement sans intérêt économique) et des bénéfices en ressources naturelles (sylviculture, industrie de la pêche, agriculture).

Les bénéfices de l'harmonisation vers une législation horizontale ne sont pas simples à identifier, puisqu'elle concerne largement les procédures administratives, de délivrance de permis et de planification d'un pays et n'a pas d'impact direct sur l'environnement. Cependant, des progrès dans les États Membres ont montré que la conformité aux stipulations de l'UE peut mener à un certain nombre de bénéfices.

**L'Accès à l'information environnementale** est une condition préalable pour que les citoyens se fassent une idée de leur situation environnementale locale. Ceci peut être la base pour des décisions comme emménager dans ou déménager hors d'une certaine zone. De plus, l'accès à l'information sur l'environnement est une condition préalable à la participation. Le **rapport** sur la mise en œuvre d'une législation environnementale accroît la transparence et la responsabilisation.

Comme mentionné dans le Chapitre 2, les **Directives EIE et ESIE** ont contribué à améliorer les projets, plans et programmes de développement de manière importante dans les États Membres de l'UE. Particulièrement, comme il est montré dans l'Encadré 2 avec l'exemple de la Finlande, les EIE ont montré qu'elles augmentaient la qualité de la conception des projets, puisque les alternatives et les incidences sur l'environnement sont mieux considérées quand une EIE est engagée. Les bénéfices résultants de l'entreprise d'une ESIE incluent que soit permise une plus large prise en considération des impacts et des alternatives et que soit renforcée l'EIE pendant la prise de décision à plusieurs niveaux (c'est-à-dire en exigeant un examen des incidences environnementales durant la phase de conception d'un projet), la véritable EIE en elle-même est simple et peu de changements au projet sont apportés lors de cette phase. Les ESIE, qui prévoient une étude systématique des problèmes environnementaux, améliore la planification en clarifiant les incidences environnementales potentiellement importantes et en créant un meilleur équilibre entre les facteurs environnementaux, sociaux, et économiques, améliorant ainsi également le processus décisionnel. **La Directive prévoyant la participation publique (2003/35/CE)** améliore la transparence et accroît la légitimité des plans, programmes, et projets individuels.

De surcroît, il est important de considérer ces bénéfices non seulement à l'aune des changements dans la situation environnementale générale d'un pays, mais aussi en ce qui concerne l'amélioration de la position d'un pays pour recevoir l'aide internationale au développement. Tout spécialement, des investissements en infrastructures sont susceptibles d'être accordés sous la seule condition d'évaluations environnementales préalables. Certaines banques et agences de développement, comme la Banque Mondiale, exigent des pays bénéficiaires qu'ils utilisent des systèmes et des procédures d'évaluation d'impact similaires, afin de recevoir l'aide financière aux projets. Les pays PEV peuvent faire face à des barrières à l'attribution d'aide au développement si leurs systèmes d'évaluation des incidences sur l'environnement sont jugés inadéquats par les agences donatrices. Bien que l'UE n'exige pas des pays qu'ils soient en conformité avec les réglementations de l'UE pour recevoir des financements aux projets, l'harmonisation vers les Directives EIE et ESIE de l'UE peut aider un pays donné à améliorer ses systèmes afin qu'il puisse recevoir l'aide de celles de ces banques et agences qui ont de telles exigences.

Des programmes ont été établis à la fois dans les régions méridionales et celles de l'Est pour guider et améliorer les politiques environnementales. Dans la région méditerranéenne, le Programme d'assistance technique environnementale pour la Méditerranée (METAP)<sup>6</sup> a été établi.

Le projet EIE du METAP, lancé en janvier 1999, a rassemblé des représentants des pays des différentes organisations parties prenantes afin d'améliorer le système d'évaluation, puisque la protection de l'environnement est inefficace sans vrais cadres législatifs et administratifs.

### **Encadré 1 : Bénéfices déjà constatés dans les pays partenaires de la PEV :**

Depuis le début du **programme METAP**, un certain nombre d'améliorations dans les systèmes EIE de ces pays ont pu être identifiés :

- Liban : coordination accrue entre les ministères impliqués dans la gestion environnementale.
- Jordanie : modifications de l'esquisse de l'arrêté EIE qui reflètent les principes sous-jacents des évaluations d'impact identifiées.
- Tunisie : mise en œuvre d'un nouveau système de définition des exigences de normes pour les projets de petite et moyenne taille.
- Égypte : remaniement de son système EIE pour les développements de petite et moyenne taille.
- Palestine : révision de sa politique nationale EIE due aux recommandations du projet METAP.

Globalement, la réceptivité envers l'introduction de la participation publique s'est accrue.

### **Bénéfices de la Directive sur l'Évaluation des Incidences sur l'Environnement**

Dans une étude menée par la Commission Européenne en 1996, il a été demandé aux États Membres d'évaluer les bénéfices observés après la mise en œuvre de la Directive EIE. Des études de cas en Grèce, aux Pays-Bas, en Espagne et au Royaume-Uni indiquaient que le processus EIE a en effet eu un impact positif sur le processus de prise de décision<sup>7</sup>. Les points suivants résument les réponses données par ces États Membres en ce qui concerne les bénéfices :

- Les problèmes environnementaux clefs ont été identifiés dans 94 % des cas ;
- La qualité de la conception des projets a été améliorée dans 83 % des études de cas ;
- Des normes d'atténuation plus élevées que celles qui auraient été attendues ont été atteintes dans 83% des cas ;
- Un meilleur cadre pour préparer les conditions et les accords légaux pour gérer la future exploitation du projet a été fourni dans 72 % des cas ;
- Les préoccupations environnementales ont été incorporées à partir d'un stade plus avancé dans le processus de conception dans 61 % des cas ;
- Une meilleure prise de décision a été atteinte dans 61 % ou plus des cas grâce à :
  - Un cadre plus systématique et structuré pour l'analyse,
  - Des informations plus objectives et crédibles,
  - Une rigueur accrue dans l'évaluation des informations environnementales,
- La crédibilité environnementale du promoteur a été accrue dans 61 % des cas ;
- Les zones sensibles d'un point de vue environnemental ont été épargnées par le repositionnement ou la re-conception des projets dans 56 % des cas.

<sup>6</sup> Voir [www.metap.org](http://www.metap.org) pour plus d'informations

<sup>7</sup> <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-studies-and-reports/eia-costs-benefit-en.htm>

## Encadré 2 : les bénéfices de l'EIE en Europe – Exemples par pays

### Le projet autoroutier finlandais

L'autoroute 1, qui fait partie du réseau TEN-T network et relie les capitales nordiques à la Russie et à l'Europe centrale, ne remplissait pas les exigences de capacités et n'était pas considérée comme sûre en raison de la conception présente de la route. L'intérêt de la construction d'une nouvelle autoroute afin de résoudre ces problèmes a résulté en une EIE pour évaluer différentes options. En entreprenant une EIE, les promoteurs ont pu comparer deux options, construire une nouvelle route ou améliorer celle déjà existante. Une EIE était exigée parce que la route traverse d'importantes zones naturelles, et que toute modification pouvait avoir pour conséquence des incidences environnementales importantes. Grâce à l'examen des impacts environnementaux potentiels, les promoteurs ont pu identifier le projet de leur choix, qui était de construire une nouvelle autoroute, et d'atténuer les incidences environnementales négatives. Les modifications apportées à la conception du projet incluaient la construction d'un tunnel pour sauver une importante zone de loisirs, des changements mineurs à la conception apportés pour réduire l'impact sur l'habitat de l'écureuil volant, des zones d'eau souterraines ont été protégées, des modifications ont été effectuées sur le terrain pour le contrôle des nuisances sonores, et des limitations à la construction durant les saisons de frai des poissons et de nidification des oiseaux ont été fixées. Une EIE ayant été menée, la conception du projet a été acceptée avec moins de réserves de la part des parties prenantes, et le plan a rencontré peu d'opposition. Cette étude de cas est un bon exemple de la façon dont la réalisation d'une EIE permet de réduire les impacts sur l'environnement à un niveau acceptable.

Source : [http://ec.europa.eu/environment/integration/pdf/05\\_24\\_02\\_eai\\_case.pdf](http://ec.europa.eu/environment/integration/pdf/05_24_02_eai_case.pdf).

### La EIE de l'aéroport de Bildung (Danemark)

L'aéroport danois de Bildung souhaitait étendre son activité sans générer des nuisances sonores supplémentaires pour les maisons riveraines. Afin de réduire les niveaux de bruit, le plan initial était d'étendre l'une des pistes vers le nord. Cependant, par le processus EIE, qui a été caractérisé par un niveau élevé de coopération entre les promoteurs et le public, des alternatives ont été discutées et le résultat a été un changement dans le plan. L'EIE concluait que la même réduction de niveaux de bruit pouvait être atteinte en modifiant la procédure de décollage de l'aéroport. En évitant d'entreprendre toute nouvelle construction, le plan alternatif a économisé 40.4 millions €. De plus, environ 350 hectares de terres arables et de zones de forêts ont été préservés, et le nombre de maisons exposées au bruit a été réduit de 1,290 à 328. Cet exemple montre comment le processus EIE peut concrètement permettre d'économiser l'argent des contribuables. En outre, en identifiant et en choisissant une alternative qui ne se traduit pas en impacts environnementaux additionnels, la proposition de projet n'a pas reçu de plainte et le projet a réussi à éviter tout délai.

Source : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/03/316&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

## Les bénéfices de la Directive sur l'Évaluation Stratégique des Incidences sur l'Environnement

Depuis sa mise en œuvre, un certain nombre de bénéfices du processus ESIE ont pu être identifiés :

- ESIE tient compte d'une plus large considération des impacts et des alternatives ;
- ESIE est un outil dynamique qui peut soutenir une action stratégique pour la formulation d'un développement durable ;
- ESIE peut accroître l'efficacité de la prise de décision à plusieurs niveaux (y compris le renforcement de l'EIE) ;
- ESIE tient compte d'une considération systématique et efficace de l'environnement aux échelons les plus élevés de la prise de décision ;
- ESIE fournit une possibilité pour la participation et la consultation publiques.

Par exemple, en Autriche, l'ESIE pour un plan de gestion des déchets à Vienne a abouti à un plan de gestion sain qui examinait non seulement le problème de la conception d'une nouvelle usine, mais discutait également de la façon dont la ville pouvait réduire sa production de déchets. Voir Encadré 3 pour plus d'informations.

### **Encadré 3 : bénéfices de l'ESIE en Europe – l'exemple par pays**

#### **La mise en œuvre de l'ESIE dans le Plan de Gestion des Déchets de la Ville de Vienne**

Vienne, en Autriche, faisait face à des augmentations croissantes du volume de déchets dans la ville provenant de goulets d'étranglement dans les usines de traitement. Afin de réduire ce problème de déchets grandissant et d'améliorer leurs plans de gestion, une ESIE a été entreprise dans le but de résoudre le problème à l'horizon 2010. Lors du processus ESIE, la Mairie de Vienne a impliqué un vaste spectre de parties prenantes dans la participation aux discussions à une Table Ronde, allant des autorités compétentes aux représentants du public « qualifié » et aux experts externes. Cette stratégie de groupe a non seulement pris en compte des problèmes environnementaux, mais aussi les aspects économiques et sociaux. Grâce au processus ESIE, le groupe a mis au point un plan de limitation des déchets ainsi que l'établissement de nouvelles usines de traitement des déchets, incluant l'ajout d'une usine de fermentation pour le biogaz. Cet exemple montre dans quelle mesure faire participer les différentes parties prenantes et experts peut mener à un processus ESIE efficace et atteindre les résultats les moins préjudiciables pour l'environnement. « Cette approche coopérative et participative devait assurer que la meilleure solution pour la gestion des déchets de Vienne ait été trouvée sur la base d'un consensus large ». <sup>8</sup> De plus, en étudiant les problèmes environnementaux durant la phase de planification, les EIE pour les nouveaux équipements de traitement ont été très efficaces et performantes, puisque de nombreuses questions trouvaient déjà une réponse dans l'ESIE. En suivant les lignes directrices de la ESIE, le processus de prise de décision a été amélioré tout au long d'une évaluation constante. A l'arrivée, la Mairie de Vienne a suivi la recommandations de l'ESIE.

Source : Arbter, Kerstin (2001) : *Wissenschaftliche Begleitstudie zur Strategischen Umweltprüfung (SUP). Zum Wiener Abfallwirtschaftsplan. Endbericht. Wien, Décembre 2001.*

#### **Mid-Wales : les bénéfices observés par la mise en œuvre de l'ESIE**

La région du Mid-Wales au Pays de Galles rencontrait des difficultés avec des coupures d'électricité dues aux interruptions dans la fourniture d'électricité. En réponse à ce problème, le principal fournisseur d'électricité de la région, ScottishPower, a entrepris une ESIE pour trouver les meilleures solutions possibles pour fournir un service d'électricité plus fiable. La première étape a été de concrétiser les objectifs du plan quant aux implications potentiellement importantes sur l'environnement, comprenant des objectifs en ce qui concerne le patrimoine culturel régional et les zones protégées aux alentours. En coopération avec les agences régionales ainsi qu'avec les groupes de défense de l'environnement, l'ESIE a permis d'identifier trois alternatives supplémentaires s'ajoutant aux trois identifiées initialement par ScottishPower. Chacune de ces alternatives a été analysée en regard de leurs impacts environnementaux, sociaux et économiques. Le plan adopté était l'une des alternatives identifiées dans le processus de planification ESIE. En analysant chaque alternative, ScottishPower a pu rendre légitime la décision de son plan. Bien que le plan final ne conduisit pas à une baisse maximale du nombre d'effets négatifs sur l'environnement, il est resté fidèle aux objectifs environnementaux initiaux du plan, à savoir éviter les impacts sur les zones protégées. Les parties prenantes environnementales étaient ainsi satisfaites du résultat, rendant le début du développement plus facile. Cette étude de cas est un bon exemple de la façon dont l'analyse d'alternatives peut aider à établir des priorités quant aux incidences sur l'environnement. Puisque l'alternative choisie n'était pas l'une de celles initialement proposée par la compagnie, cette étude de cas met également en lumière de quelle manière une ESIE peut apporter des innovations aux plans et projets.

Source : Schmidt, Michael ; Joao, Elsa ; Albrecht, Eike (Eds.). (2005) : *Implementing Strategic Environmental Assessments. Series : Environmental Protection in the European Union, Vol. 2. Singer-Verlag : Berlin.*

<sup>8</sup> Arbter, Kerstin (2001): *Wissenschaftliche Begleitstudie zur Strategischen Umweltprüfung (SUP). Zum Wiener Abfallwirtschaftsplan. Endbericht. Wien, Décembre 2001, p.4.*

# 4 Vue d'ensemble de la politique de l'UE

Le secteur horizontal comprend la législation environnementale sur des sujets qui transcendent d'autres législations et supports en matière d'environnement, comme l'eau, l'air et les sols. En contraste avec la législation liée aux supports, la législation horizontale est de caractère procédural et stipule des méthodes et des mécanismes visant à améliorer la prise de décision, le développement législatif et la mise en application.

La Législation Horizontale de l'UE sur l'environnement abordée dans ce guide comprend :

- **La Directive Accès à l'Information** : Directive n° 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive n° 90/313/CEE du Conseil ;
- **Directive concernant les Rapports** : Directive 91/692/CEE du Conseil, du 23 décembre 1991, visant à la standardisation et à la rationalisation des rapports relatifs à la mise en œuvre de certaines directives concernant l'environnement ;
- **Directive sur l'Évaluation des Incidences Environnementales** : Directive du Conseil n° 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et Directive du Conseil n° 97/11/CE du 3 mars 1997 ;
- **Directive sur l'Évaluation Stratégique Environnementale** : Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;
- **Directive prévoyant la participation du public** : La directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 concerne la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et modifiant en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.

## 4.1 Directive Accès à l'Information

Les autorités publiques détiennent des données et des informations sur une vaste étendue de questions environnementales qui ont souvent été recueillies sur de longues périodes afin de satisfaire à leurs diverses responsabilités légales. Des exemples de types de données recueillies concernent la pluviosité et autres données climatiques, la qualité de l'eau, l'information sur la faune et la flore, les données en rapport avec l'homologation de développement, les autorisations, l'attribution de permis et autres accords liés, la pollution de l'eau et de l'air par des émissions et des rejets de substances dangereuses et la contamination des terres. Ces informations, néanmoins, sont non seulement précieuses pour le travail des autorités publiques mais également pour le grand public, contribuant

- A La prise de décisions sur son mode de vie,
- A un débat informé à propos des activités de protection de l'environnement, et,
- A soutenir les mesures pour améliorer l'environnement.

La Directive Accès à l'Information a été adoptée par l'UE afin de mettre en œuvre la Convention d'Aarhus, signée le 25 juin 1998, en particulier le pilier concernant l'accès à l'information gouvernementale. La Communauté Européenne et 24 États Membres sont parties à cette convention.

Le but de la Directive Accès à l'Information est de servir l'ambition de contribuer à une plus grande prise de conscience des questions environnementale en

- Garantissant aux membres du public, sans qu'ils aient à formuler un intérêt, le droit **d'accéder à l'information environnementale** détenue par ou pour les autorités publiques et de disposer des termes, conditions et arrangements pratiques élémentaires pour son exercice, et

- Assurant que l'information environnementale soit progressivement **rendue disponible et diffusée** au public, en particulier par technologie informatique.

La Directive définit à *qui* les autorités publiques doivent mettre à disposition *quelles* informations concernant l'environnement et *quelles autorités publiques* sont obligées de le faire. L'obligation de fournir un accès à l'information en matière d'environnement s'applique également aux organismes ayant des responsabilités publiques en matière d'environnement et qui sont sous le contrôle d'autorités publiques. A cette fin, les autorités publiques doivent garantir que des listes de ces organismes sont mises à la disposition du public. Les informations doivent être fournies aussi tôt que possible, ou, au plus tard, dans la limite d'un mois après réception de la demande. Cette date limite peut être étendue jusqu'à deux mois, en particulier pour des raisons de volume ou de complexité. Les autorités publiques peuvent faire payer un montant raisonnable pour la fourniture de toute information relative à l'environnement. L'accès aux registres publics et l'examen in situ doit être gratuit. La Directive, cependant, définit aussi dans quels cas la demande d'informations peut être rejetée et sous quelles conditions. Si une demande est refusée sur les bases définies dans la Directive, l'autorité doit en donner les raisons. Les bases prévues pour le refus doivent être interprétées de manière restrictive, prenant en compte pour le cas particulier l'intérêt du public servi par la divulgation. Si des personnes considèrent que leur demande d'information a été ignorée de manière déraisonnable ou qu'une réponse inappropriée a été faite, elles doivent avoir accès à un recours judiciaire ou administratif qui doit être indiqué par l'autorité.

Fournir un accès à l'information au sens de la Directive va au-delà de la **fourniture passive d'informations**. Cela implique une **diffusion active** de l'information environnementale liée aux lois, politiques, plans, programmes, rapports de progrès, rapports sur l'état de l'environnement et données de surveillance applicables. Les autorités publiques doivent garantir que toutes les informations compilées par ou pour elles sont à jour, précises et comparables. Sur requête, elles informent le demandeur quant au lieu où peuvent être trouvées, si disponibles, les informations sur les procédures de mesure, y compris les méthodes d'analyse, l'échantillonnage et le prétraitement des échantillons utilisés ou des procédures standardisées utilisées pour compiler les éléments appropriés d'information sur l'environnement.

## 4.2 Directive concernant les Rapports

Puisque de nombreuses Directives posent des exigences de compte-rendu sur les progrès de leur mise en œuvre, le but de cette Directive est de rationaliser et d'améliorer la façon dont l'information est transmise à la Commission. La plupart des Directives – à l'exception de la Directive Eaux de Baignade – exige des rapports à la Commission tous les trois ans.

Bien qu'il ne semble pas nécessaire pour les pays partenaires de la PEV de se conformer avec la Directive concernant les rapports, il est attendu de l'harmonisation qu'elle provoque les bénéfices suivants :

- Dans les pays partenaires de la PEV restructurant actuellement leur législation sur l'environnement, l'harmonisation vers les exigences de l'UE concernant les rapports peut servir de point de référence utile pour leurs propres activités et peut aider à introduire une approche nationale cohérente en matière de rapports ;
- L'harmonisation vers les obligations de rapport de l'UE aidera les pays partenaires de la PEV à montrer les progrès sous les Plans d'Action PEV. Ceci est d'un intérêt particulier, car lorsque le suivi démontre des progrès importants en termes de réalisation des objectifs convenus, l'UE offre de revoir les incitations proposées, les Plans d'Action adaptés, ou peut offrir des propositions additionnelles en ce qui concerne de futures relations.

La Directive exige des États Membres qu'ils envoient les informations sur la mise en œuvre des Directives listées dans les Annexes I à VI de la Directive dans des limites de temps spécifiées. A cette fin de rapport, la Commission fournit un questionnaire approprié ou un plan d'ensemble sur lesquels les rapports devront se baser.

### 4.3 Directives Évaluation des Incidences Environnementales et Évaluation Stratégique Environnementale

Depuis l'apparition du concept d'évaluation des impacts environnementaux (EIE) dans les années 1970, diverses régions dans le monde ont introduit des lois EIE. L'UE a adopté sa Directive du Conseil 85/337/CEE<sup>9</sup> sur l'étude des effets de certains projets publics et privés sur l'environnement (la « Directive EIE » de l'UE) en 1985. Les EIE résultent du besoin d'évaluer les aspects environnementaux dans le processus de prise de décision de grands projets de développement. L'idée d'évaluation des impacts sur l'environnement est basée sur le principe de précaution et le principe qu'une action préventive doit être entreprise (Encadré 4). Des mesures environnementales pour préserver l'environnement des effets négatifs doivent être prises aussi tôt que possible dans le processus de prise de décision.

#### **Encadré 4 : Principe de précaution et d'action préventive**

D'abord développé en Allemagne comme Vorsorgerprinzip, ce qui veut dire prévoyance, le principe de précaution a acquis une ampleur internationale depuis les années 70. Ce principe a été utilisé dans différents accords internationaux, et a été introduit dans la Loi Européenne avec le Traité de Maastricht<sup>10</sup>, dans lequel l'Art.130r(2) déclare que « la politique de la Communauté en matière d'environnement [...] est fondée sur le principe de précaution et d'action préventive, sur le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur – payeur. ». La Commission a élaboré une Communication sur le principe de précaution le 2 février 2000<sup>11</sup>. Cette communication a été soutenue par d'autres institutions. Le principe de précaution comprend les éléments suivants :

- Prendre une action préventive avant la certitude scientifique de la cause et de l'effet ;
- Fixer des buts – planification basée sur les buts au lieu de futurs scénarios ou calculs de risques ;
- Chercher et évaluer les alternatives ;
- Transférer le fardeau des preuves – les promoteurs doivent prouver que leurs actions n'occasionneront pas de nuisance excessives ;
- Développer des critères et des méthodes plus démocratiques durant la prise de décision.

Depuis la première introduction de sa Directive EIE, l'UE a débattu de la formulation d'évaluation stratégiques des incidences sur l'environnement (ESIE) afin de prendre en compte les problèmes environnementaux plus tôt, au moment de la phase de planification. La Directive du Conseil 2001/42/CE sur l'évaluation des effets de certains plans et programmes sur l'environnement (par exemple la Directive ESIE de l'UE) est entrée en vigueur en 2001. Basée sur des principes similaires à ceux d'une EIE (par exemple le principe de précaution), l'ESIE pousse plus loin l'analyse des impacts environnementaux en entreprenant l'analyse à la phase de planification des plans et des programmes plutôt qu'à une phase du projet où les plans ont déjà été décidés. (Encadré 5). Une ESIE doit « améliorer, au lieu de seulement analyser, une politique, un plan ou un programme »<sup>12</sup>, ainsi qu'identifier et évaluer comparativement les alternatives faisables ». En plus du principe de précaution et de la participation et de la consultation publique, l'ESIE a également incorporé le principe d'atteinte d'un développement durable, une idée qui manquait dans l'EIE.

<sup>9</sup> Modifiée par la Directive du Conseil 97/11/CE

<sup>10</sup> Révisé en 1999

<sup>11</sup> COM (2000) 1 du 2 février 2000.

<sup>12</sup> Schmidt, Michael; Joao, Elsa; Albrecht, Eike (Eds.) (2005): Implementing Strategic Environmental Assessments. Series: Environmental Protection in the European Union, Vol. 2. Singer-Verlag: Berlin, p.7.

## Encadré 5 : Plans et Programmes versus Projets individuels

Bien que la Directive ESIE ne définit pas les termes plan ou programme, elle fournit des critères directeurs. La Directive ESIE se réfère aux plans et programmes requis par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives et étant soumis à la préparation et à l'adoption par une autorité gouvernementale, comme les plans nationaux stratégiques et plans d'utilisation des terres. D'un autre côté, le terme « projets individuels » font référence à un projet concret dans le cadre d'une telle stratégie ou d'un plan d'utilisation des terres, telles que la construction d'un aéroport ou la construction d'une nouvelle autoroute. Par exemple, si un pays prépare un plan d'action environnemental national pour une planification spatiale, ce plan doit entreprendre une ESIE. Ensuite, au sein de cette stratégie prédominante, un projet visant à élargir une rivière spécifique pour faire de la place aux crues demande une EIE. Ce qui suit fournit des exemples pour les plans et les programmes :

- Management plans for the following sectors :
  - agriculture
  - eau
  - sylviculture
  - télécommunications
  - pêche
  - tourisme
  - énergie
  - planification régionale et urbaine
  - transport
  - utilisation des terres
  - déchets
- Tout plan posant le cadre pour des projets EIE
- Plans spatiaux exhaustifs pour le développement régional et municipal
- Mégaprojets tels qu'une reconstruction littorale ou un plan inondations
- Plans affectant des zones sous la Directive Habitat et Oiseaux

### 4.3.1 La Directive EIE

La finalité d'une EIE est de fournir des informations aux décideurs et au public sur les conséquences environnementales des actions proposées et de promouvoir un développement sain pour l'environnement par l'identification d'améliorations appropriées et de mesures d'atténuation. Le principal objectif de l'EIE est d'identifier les impacts potentiellement importants sur l'environnement de projets individuels de développement. Dans les limites de ce but, l'EIE cherche à :

- Améliorer la conception environnementale de la proposition ;
- Garantir que les ressources sont utilisées de manière appropriée et efficace ;
- Identifier les mesures appropriées pour atténuer les impacts potentiels de la proposition ; et ;
- Faciliter une prise de décision informée, y compris en fixant les termes environnementaux et les conditions pour mettre en œuvre la proposition.

En identifiant les aspects environnementaux potentiels, l'EIE cherche à protéger les ressources environnementales pour les générations actuelles et à venir. La Directive a été amendée par la Directive 97/11/CE. Les changements sont moins une modification qu'une transformation ayant pour but d'améliorer la couverture des projets devant être évalués et les informations devant être incluses dans l'évaluation.

La mise en œuvre de la Directive a également pris en compte les exigences de la Directive prévoyant la participation du public en respect de l'EIE [2003/35/CE] (voir chapitre 4.4). La Directive formule aussi les règles pour la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement. Ci-dessous se trouve une description des étapes d'une EIE :

- **Examen préliminaire** : dans la phase préliminaire, l'autorité compétente doit décider si une EIE est requise ou non. Les Annexes 1 et 2 de la Directive recensent les projets pour lesquels une EIE est soit obligatoire soit facultative.<sup>13</sup> Les projets listés dans l'Annexe 1 demandent une EIE. Les projets listés dans l'Annexe 2 peuvent être soumis à une EIE basée sur les décisions individuelles des États Membres.

<sup>13</sup> Les projets soumis à une EIE comprennent : les raffineries de pétrole brut, les centrales thermiques ou nucléaires, les installations de retraitement de combustible nucléaire irradié, les usines intégrées de fonte du fer et de l'acier, les installations chimiques intégrées, la construction de voies ferrées, aéroports, autoroute, voies d'eau intérieures, d'installations de traitement des déchets, d'usines industrielles, barrages, prélèvement d'eaux souterraines, installations de désalinisation, gazoducs et oléoducs, etc...

- **Le Cadrage** : la phase de cadrage sert à identifier les impacts environnementaux potentiels importants qui doivent être analysés en détail. Ceci comporte une identification de toutes les activités ou sources de l'impact, les caractéristiques potentiellement affectées de l'environnement du projet et les interactions attendues entre les deux. L'exercice du cadrage doit être entrepris par le promoteur du projet.
- **Etude d'impact sur l'environnement** : l'étude d'impact sur l'environnement est au cœur de l'ensemble du processus et doit être préparée par le promoteur qui peut sous-traiter cette tâche. L'étude d'impact sur l'environnement comprend
  - (a) une **description du projet** : description des caractéristiques physiques de l'ensemble du projet et des besoins d'utilisation des sols durant les phases de construction et d'exploitation ; description des caractéristiques principales des processus de production ;
  - (b) si indiqué, un **plan d'ensemble des principales alternatives** étudiées par le promoteur et une indication des principales raisons de son choix, prenant en compte les effets sur l'environnement ;
  - (c) une **description des aspects de l'environnement susceptibles d'être sensiblement affectés** par le projet (doit inclure les êtres humains, la faune, la flore, les sols, l'eau, la qualité de l'air, le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel ainsi que l'interaction entre tous ces facteurs) ;
  - (d) une **description des effets probables du projet sur l'environnement** résultant de l'existence du projet (utilisation des ressources naturelles, émissions de polluants et traitement des déchets, description des méthodes de prévision utilisées pour évaluer les effets) ;
  - (e) une description des **efforts potentiels d'atténuations**,
  - (f) un **résumé** non-technique ;
  - (g) une indication des **inconnues** ou **difficultés** (s'ils s'en présentent).
- **Consultation** : les États Membres doivent consulter les autorités environnementales appropriées et le public. Les informations sur l'accord au développement, la décision pour demander une EIE, et les rapports d'évaluation sur les incidences sur l'environnement doivent être mis à la disposition du public.
- **Prise de décision** : lors de cette phase les autorités compétentes doivent évaluer la demande pour accord au développement, en prenant en compte l'étude d'impact sur l'environnement ainsi que le résultat des commentaires du public.

#### 4.3.2 La Directive ESIE

La Directive ESIE spécifie les procédures pour entreprendre une évaluation environnementale des plans et des programmes. Elle a lieu plus tôt dans le processus décisionnel que l'EIE et tient compte de l'identification et de la prévention possible d'impacts environnementaux défavorables tout au long du processus formel décisionnel et contrairement à l'EIE vise aussi à considérer des options alternatives à celle suggérée.

Selon l'Article 1 de la Directive ESIE, son objectif est de prévoir un haut niveau de protection de l'environnement en requérant l'évaluation des conséquences environnementales de certains plans et programmes étant susceptibles d'avoir des effets significatifs sur l'environnement. Ils doivent être évalués :

- Durant le processus de prise de décision,
- Avant que les plans et les programmes ne soient adoptés,
- Avec pour but d'améliorer le plan d'un point de vue de développement durable.

L'ESIE comporte quatre buts fondamentaux. Premièrement, l'ESIE doit informer les décideurs de façon opportune. L'ESIE doit aussi prendre en compte les considérations intégrées de tous les problèmes pertinents dans la prise de décision et améliorer la qualité de la décision. Enfin, le processus ESIE doit rendre le processus de développement généraux plus faciles et plus durables. Les États Membres avaient jusqu'à juillet 2004 pour appliquer la Directive de 2001, avec une dispense pour les plans et les programmes pour lesquels le premier acte préparatoire commence avant cette date et sera adopté avant juillet 2006..

Les étapes de l'ESIE constituent une part intégrale du processus de planification. Par conséquent, il est recommandé d'aligner les diverses étapes du processus ESIE sur les processus de planification donnés. Les principales exigences procédurales d'une ESIE sont les suivantes :

- **Criblage** : Puisque la Directive ne donne pas de définition arrêtée des plans et des programmes, le pays concerné doit d'abord déterminer les types de plans et de programmes qui seront soumis à une ESIE. Bien qu'une liste de plans et de programmes soit explicitement nommée dans l'Article 3(2) de la Directive, d'autres plans et programmes peuvent aussi être soumis à une ESIE. La nécessité de conduire une ESIE peut être ainsi déterminée sur la base du cas-par-cas ou à l'aide des critères fournis dans l'Article 3(5) et l'Annexe II de la Directive. Ceci est appelé le criblage. Il convient de noter que les plans et programmes tels qu'abordés par la Directive n'ont pas nécessairement à être appelés « plan » ou « programme ».
- **Le cadrage** : là où il est établi qu'une ESIE est exigée, que ce soit en fonction du résultat des exigences obligatoires ESIE, ou suivant le criblage, les contenus du Rapport Environnemental doivent être cadrés. Le but de cette disposition est de garantir que les problèmes environnementaux pertinents sont identifiés afin qu'ils puissent être abordés de manière appropriée dans le Rapport Environnemental. Ceci comprend l'identification des limites physiques/régionales, les impacts qui doivent être traités et les actions alternatives qui doivent être évaluées.
- **Rapport Environnemental** : le Rapport Environnemental est au cœur du processus ESE. Il présente les effets significatifs probables sur l'environnement de la mise en œuvre du plan ou du programme, et les alternatives raisonnables prenant en compte que soient identifiés, décrits et évalués les objectifs et l'étendue géographique du plan ou du programme. Ceci comprend ce qui suit :
  - (a) un **plan d'ensemble des contenus**, principal objectif du plan ou du programme, et relation avec d'autres plans et programmes appropriés ;
  - (b) les aspects pertinents de **l'état actuel de l'environnement** et l'évolution probable de celui-ci sans la mise en œuvre du plan ou du programme ;
  - (c) les **caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être sensiblement affectées** ;
  - (d) tous **les problèmes environnementaux déjà existants étant pertinent avec le plan ou programme**, y compris, en particulier, ceux concernant toutes les zones d'importance environnementale particulière, telles que les zones désignées conformément aux Directives 79/409/CCE et 92/43/CEE ;
  - (e) les **objectifs de protection environnementale**, établies au niveau international, Communautaire ou de l'État Membre, appropriés au plan ou programme et la manière dont ces objectifs et toutes les considérations environnementales ont été pris en compte durant sa préparation ;
  - (f) tous les **effets importants**, y compris les effets secondaires, cumulatifs, synergistiques, permanents à court, moyen ou long terme, temporaires, positifs et négatifs, sur l'environnement, incluant les problèmes tels que la biodiversité, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, l'eau, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, comprenant le patrimoine architectural et archéologique, les paysages, et les interrelations, s'il y en a, entre les facteurs mentionnés ci-dessus ;
  - (g) les **mesures envisagées pour empêcher, réduire et compenser autant que possible tous les effets défavorables importants pour l'environnement** produits par la mise en œuvre du plan ou du programme ;
  - (h) une **vue d'ensemble des raisons pour sélectionner les alternatives dont il a été traité**, et une description de la manière dont l'évaluation a été entreprise, y compris les difficultés (telles que les déficiences techniques ou le manque de savoir-faire) rencontrées pendant la collecte des informations demandées ;
  - (i) une description des mesures envisagées concernant la **surveillance** ;
  - (j) un **résumé** non technique.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Directive ESIE, Annexe 1.

- **Consultations** : puisque la Directive vise un très haut degré de transparence, elle préconise une consultation des autorités appropriées (y compris d'autres États si des problèmes transfrontaliers apparaissent)<sup>15</sup> et du public. Ceci comprend le droit d'être informé sur le plan ou programme, le droit d'apporter un commentaire, et le droit d'être informé de l'adoption du plan et de la mesure dans laquelle les commentaires doivent être considérés (voir également la Directive prévoyant la participation du public concernant l'EIE ci-dessous).
- **La prise de décision** : la décision sur l'adoption d'un plan ou d'un programme doit prendre en compte les opinions émises pendant les consultations.
- **Informations sur la décision** : une déclaration finale de la ESIE, résumant à quel point les considérations environnementales doivent être intégrées au plan, doit être rendue publique envers les autorités compétentes (y compris d'autres États si des problèmes transfrontaliers apparaissent) et envers le public.
- **Surveillance** : la Directive exige la surveillance des effets significatifs sur l'environnement provenant de la mise en œuvre des plans afin d'identifier, à une étape avancée, des effets nuisibles imprévus.

#### 4.4 Directive prévoyant la participation du public concernant l'EIE [2003/35/CE]

Cette Directive fait partie de l'application de la Convention d'Aarhus, en particulier le second pilier sur la participation publique dans la prise de décision. Elle s'applique à certains plans et programmes ainsi qu'à des situations concernées par les Directives EIE et IPPC (Contrôle et Prévention Intégrés de la Pollution). Elle amende les deux Directives dans la mesure où elle prévoit des recommandations détaillées sur la manière de consulter le public. Bien que la Directive ne s'applique pas à la consultation sous la Directive ESIE, elle fournit néanmoins des conseils utiles qui peuvent être également pris en compte pour la Directive ESIE. Les États Membres ont disposé de deux ans pour la mettre en œuvre, jusqu'au 25 juin 2005.

---

<sup>15</sup> Si l'État est Partie de la Convention d'Espoo, ses dispositions devront être prises en considération.



# 5 Situation actuelle en regard de la politique sectorielle

La partie qui suit donne une vue d'ensemble sur la situation actuelle dans les pays partenaires de la PEV en ce qui concerne le secteur horizontal. En raison de la disponibilité des données, l'accent sera principalement mis sur la situation concernant les Directives EIE et ESIE.

## 5.1 Accès à l'information et Rapports

La plupart des pays de l'Est partenaires de la PEV ont ratifié la Convention d'Aarhus mais le manque de ressources aux niveaux régional et local rend difficile le respect des exigences de la Convention. Dans ce contexte, de nombreux pays partenaires ont accompli des démarches pour améliorer l'accès public à l'information sur l'environnement et pour promouvoir la participation dans la prise de décision sur les questions environnementales.<sup>16</sup>

## 5.2 Évaluation des Incidences sur l'Environnement et Évaluation Stratégique Environnementale

### 5.2.1 Pays du Sud de la Méditerranée partenaires de la PEV

#### **Problèmes environnementaux concernant l'EIE et la ESIE**

METAP, le Programme d'Assistance Technique pour la Protection de l'Environnement méditerranéen, fondé en 1990, a été conçu pour identifier des projets de développement environnementaux susceptibles d'être financés par la Banque Mondiale ou d'autres institutions financières ou politiques. Son point central a été d'améliorer les évaluations des incidences sur l'environnement en renforçant les capacités institutionnelles et techniques. Dans ce contexte, les évaluations d'impact ont été introduites en partie pour attirer des investisseurs dans le développement durable.

Certains pays voisins du Sud de la Méditerranée ont bien établi des systèmes EIE, bien que la qualité et la quantité d'EIE varie de pays à pays. D'autres pays ne disposent pas de lois EIE. Puisque l'ESIE est un outil d'évaluation relativement nouveau, la plupart des pays de ces régions ne dispose d'aucune disposition formelle dans ses cadres environnementaux. Certains pays sont actuellement en train de développer des procédures et/ou des cadres ESIE.

---

<sup>16</sup> Commission of the European Communities: Commission Staff Working Document accompanying the: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. Sectoral Progress Report {COM(2006) 726 final}. SEC(2006) 1512/2 ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06\\_1512-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06_1512-2_en.pdf)).

## 5.2.2 Pays de l'Est Partenaires de la PEV

### Problèmes environnementaux concernant l'EIE et l'ESIE

La situation concernant les EIE et les ESIE chez les Voisins de l'Est et en Russie est dominé par des problèmes liés au précédent système d'évaluation, le SER (Examen de l'État de l'Environnement) et l'OVOS (Évaluation des Impacts sur l'Environnement) qui a été créée sous l'Union Soviétique. Le SER<sup>17</sup> est une procédure suivant les grandes lignes de la procédure EIE de l'UE, bien qu'elle diffère sur un certain nombre de points.<sup>18</sup> Une différence majeure est que la prévision du criblage du SER s'applique principalement à tous les développements proposés, sans distinction de taille ou d'impact attendu (par exemple tous les plans d'utilisation des terres et sectoriels, politiques et programmes fédéraux et régionaux) ; ainsi, un criblage au sens propre n'a pas réellement lieu. Le cadrage n'est également pas formellement requis dans de nombreux pays<sup>19</sup>. Une autre différence est que le processus SER/OVOS est dominé par le gouvernement lors de l'examen et la prise de décision. En outre, ce processus n'a pas la transparence et les dispositions de participation publique du type requis dans l'UE. Les réformes initiées à la fin des années 70 en pratique d'EI visaient à combler le fossé entre les SER et les EIE en améliorant la participation publique et en plaçant une attention plus grande sur la science via des évaluations environnementales obligatoires.

Après l'écroulement de l'Union Soviétique, les deux procédures ont été poursuivies dans une plus ou moins large mesure.

En plus de ces facteurs, les problèmes suivants affectent l'application des dispositions des évaluations environnementales déjà existantes :

- Un cadre légal existe mais ne dispose pas de lignes directrices spécifiques sur la mise en œuvre ;
- Les lignes directrices du **criblage** sont très larges, créant un fardeau substantiel pour les autorités compétentes ou les promoteurs des projets ;
- **La consultation publique** est souvent limitée.

Le système d'examen environnemental des projets en Russie a subi une réforme majeure en 2007.

<sup>17</sup> Dans les processus SER/OVOS, un comité d'experts examine et/ou évalue les projets et plans. L'OVOS, qui est préparé par le promoteur, est soumis à ce comité et décrit les effets sur l'environnement d'une proposition. Le projet est soit approuvé soit refusé.

<sup>18</sup> Ces différences ont été mises en lumière et débattues dans : Klees R and Capcelea, A (2002). Environmental Impact Assessment Systems in Europe and Central Asia Countries. The World Bank: Washington, D.C.

<sup>19</sup> Le cadrage, cependant, a lieu en interne, en ce sens que les impacts devant être étudiés sont décidés de façon interne par le promoteur (Ukraine, Biélorussie, Moldavie).

# 6 Conclusions pour la PEV et la Russie

Depuis le début du nouveau Cadre Financier 2007–2013, l'UE apporte un support financier à la PEV au moyen d'un Instrument **Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP)** qui lui est consacré. Il cible différents domaines de coopération comprenant le développement durable et l'environnement, soutenant les priorités de réformes conjointement convenues dans les Plans d'Action PEV. L'IEVP ciblera le développement durable et l'harmonisation vers les politiques et la législation de l'UE, et apportera une amélioration radicale en termes de capacité à soutenir la coopération transfrontalière le long des frontières extérieures de l'UE – donnant ainsi du poids au but d'éviter la création de nouvelles lignes de division et de promouvoir un développement territorial harmonieux d'un côté à l'autre des frontières externes de l'UE. L'IEVP remplace MEDA (pour les voisins du Sud de la Méditerranée) et TACIS (pour les voisins de l'Est et la Fédération Russe).

Guidées par les priorités convenues dans les Plans d'Action PEV, l'IEVP prévoit une assistance sous les programmes nationaux, régionaux, transfrontaliers et interrégionaux. Il existe aussi un certain nombre de programmes thématiques avec une étendue globale dont les pays IEVP peuvent bénéficier. Ceci comprend un programme thématique pour l'environnement et une gestion durable des ressources naturelles incluant l'énergie.

Le budget de l'IEVP est fixé aux alentours de € 12 milliards pour la période 2007–2013. En termes réels, cela représente une augmentation de 32 % par rapport au cadre financier précédent.

En tant que moyens pour fournir une assistance technique sous la PEV, l'instrument **Assistance technique et échange d'informations** (Technical Assistance and Information Exchange Instrument, TAIX) et des arrangements de **jumelage** ont été mis à la disposition des pays partenaires de la PEV :

- **TAIX** fournit un soutien technique et une formation dans les domaines liés à la mise en œuvre des Plans d'Action PEV, y compris en ce qui concerne l'harmonisation, l'application et la mise en œuvre de la législation. Elle est très largement impulsée par la demande, canalise les demandes d'assistance et contribue à apporter une expertise appropriée et adaptée pour aborder les problèmes très rapidement.<sup>20</sup>
- **Le Jumelage** vise à aider les pays bénéficiaires dans le développement d'administrations modernes et efficaces. Il peut aussi faciliter l'harmonisation progressive vers la législation de l'UE dans les cas où cela s'avère pertinent et approprié.

---

<sup>20</sup> <http://taix.ec.europa.eu/>

Les paragraphes suivants suggèrent des étapes potentielles vers l'harmonisation de la législation horizontale environnementale et des problèmes à prendre en considération durant ce processus. Hormis les exigences de participation telles qu'établies par les Directives, **l'implication des parties prenantes** devrait être garantie lors de toutes les phases de la mise en œuvre. Il est recommandé d'impliquer tous les acteurs et les parties prenantes contribuant aux politiques de développement, ainsi que ceux affectés par les changements. Les processus de consultation devraient impliquer d'autres ministères des gouvernements centraux, les gouvernements régionaux et locaux, les ONG et le grand public.

## 1. Créer les conditions nécessaires à une planification stratégique

- Bien que les Directives horizontales de l'UE ne requièrent virtuellement aucun investissement de capital, une **réforme exhaustive de l'administration, des institutions et de la formation** sera nécessaire dans de nombreux pays partenaires de la PEV afin de développer les ressources humaines et rendre disponibles des ressources financières suffisantes pour la réorganisation et la formation, à la fois aux niveaux administratifs intermédiaires et inférieurs. De nombreux pays de l'Est partenaires de la PEV font face à des capacités de gestion et des ressources financières locales inadéquates. Par conséquent, il est important de garantir un recrutement adéquat. De surcroît, il est vital de mettre en place une division claire quant au niveau de gouvernement responsable afin d'éviter un double travail et un usage superflu des financements. A cet égard, des routines de partage des informations efficaces entre les ministères et les différents niveaux de gouvernement sont un avantage. Les bases de données entre les divers agences et ministères sont souvent différentes dans de nombreux pays de l'Est partenaires, gênant le partage des informations.
- Puisque pour les Directives horizontales la coordination – horizontale tant que verticale – et l'échange d'informations jouent un rôle vital, les réformes institutionnelles doivent viser à atteindre une **meilleure coordination entre les différentes autorités**. De nombreux partenaires de la PEV, cependant, sont caractérisés par des structures administratives compartimentalisées. Un souci majeur de l'alignement national vers les dispositions de l'UE sera d'améliorer la coopération au sein des administrations. A cette fin, il devra être nécessaire de clarifier le rôle dans le processus d'évaluation qui devra être attribué aux différents niveaux de gouvernement (national, régional et local) mais également aux différents services (tels que l'agriculture, l'industrie, etc.).
- **La participation publique** est une exigence clef des Directives horizontales. Par conséquent, les conditions préalables à la participation publique devront peut-être être créées ou étendues en améliorant la sensibilisation et l'information en matière d'environnement, ainsi qu'en établissant des processus d'information et de consultation publics. Puisque de nombreux pays de l'Est partenaires de la PEV font traditionnellement face à un manque de participation publique, il peut surgir des incompatibilités entre les principes de la Convention d'Aarhus et les principes élémentaires des Directives EIE et ESIE, qui exigent toutes une participation publique.

## 2. Développer une stratégie pour l'harmonisation

Une planification stratégique est nécessaire pour définir les buts de l'harmonisation, identifier les priorités et les barrières ainsi que choisir des options. L'action entreprise doit comporter les étapes suivantes :

**Fixer des priorités et des cibles pour l'harmonisation.** Il devra être évalué de façon réaliste dans quelle mesure les pays partenaires de la PEV peuvent s'aligner sur les Directives de l'UE et dans quels domaines l'harmonisation peut apporter les plus grands bénéfices. Ceci devra conduire à une définition de l'ordre de priorité des tâches qui peut être basée sur les critères suivants :

- **Le degré d'urgence des problèmes :** par exemple, les Directives EIE et ESIE doivent être appliquées à un stade avancé dans le plan de mise en œuvre, car ceci est d'une importance cruciale pour empêcher les effets négatifs sur l'environnement dans le contexte de restructuration et de développement économique.
- **Considérations législatives :** la législation procédurale avec des implications pour la mise en œuvre d'autres Directives, comme la Directive concernant les Rapports et la Directive prévoyant la participation du public dans l'EIE peut être adoptée à un stade avancé. En règle générale, l'établissement des structures respectives favorisera l'application des exigences de rapport et de participation publique d'autres législations.

- **Rentabilité** : la législation qui accorde le plus grand bénéfice par rapport au coût de mise en œuvre devra se voir donner une priorité plus élevée qu'une législation avec des rapports coûts/bénéfices moindres. Puisque les Directives horizontales ne demandent pas de grands investissements en infrastructures la mise en œuvre n'est pas très coûteuse comparé aux législations sur les déchets ou l'eau.
- **Considération économiques** : la pertinence de la législation pour l'économie (nationale) devra être prise en compte. La législation affectant les secteurs industriels ou commerciaux qui apportent une contribution importante à l'économie doit être abordée avant celle ayant un lien avec les industries petites ou insignifiantes. Puisque les Directives horizontales ne font pas la distinction entre les différents secteurs, elles peuvent toutes être appliquées à un stade avancé.

**Analyse de l'écart légal.** La forme légale d'harmonisation qui convient le mieux au cadre légal déjà existant doit être identifiée – par exemple si de nouvelles procédures d'évaluation doivent être développées, ou s'il suffit d'amender celles déjà existantes et comment cela peut être le mieux accompli au niveau légal.

**Analyse de l'écart institutionnel et analyse de l'écart de mise en œuvre.** En plus de l'analyse de l'écart juridique, il peut être utile de comparer la structure institutionnelle existante et la mise en œuvre d'une législation existante par rapport à celles requises sous l'harmonisation afin d'identifier les changements et améliorations nécessaires.

**Lier les processus et créer des synergies.** Si l'harmonisation avec les différentes Directives de l'UE est envisagée, il peut être utile de lier les différents processus, puisque les exigences institutionnelles et administratives peuvent être similaires pour différentes Directives. Il peut se révéler également profitable de combiner la mise en œuvre des Directives EIE et ESIE puisqu'elles sont similaires à bien des égards.

### 3. Développer une stratégie financière

Les coûts de mise en œuvre de l'harmonisation doivent être évalués à un stade avancé et une stratégie de financement préparée. Un bénéfice des Directives horizontales est qu'elles sont de nature administrative et ne demandent virtuellement aucun investissement en capitaux. Cependant, les coûts engendrés par la mise en œuvre et la mise en conformité aux dispositions ne doivent pas être sous-estimés, parce que la formation institutionnelle comprenant les coûts du personnel supplémentaire et de formation, en plus des systèmes de stockage des données électroniques, sera fondamentale pour la mise en œuvre. Les lignes suivantes donnent une courte impression des types majeurs de coûts liés aux Directives horizontales :

- Les coûts de mise en œuvre de la **Directive Rapports** sont considérés comme étant relativement faibles, puisque les coûts principaux pour la remise de rapports seront couverts par l'application des Directives couvertes par la Directive Rapports.
- La **Directive Accès à l'Information** autorise explicitement les autorités à faire payer les services d'information à hauteur d'un montant raisonnable. Cependant, il est relativement probable que ceci ne couvrira pas tous les coûts d'obtention de l'information. Une liste des types de coûts engendrés pour appliquer la Directive est donnée ci-dessous :

## **Encadré 6 : Types de coûts engendrés par la mise en œuvre de la Directive Accès à l'Information**

Coûts initiaux de mise en place :

- Améliorations des procédures pour la collecte, le stockage et la récupération des données ;
- Fourniture ou améliorations des bases de données, comprenant des systèmes informatiques et des ordinateurs ;
- Améliorations ou création d'équipements de bureaux ;
- Formation des agents d'information aux méthodes de communication et de diffusion des informations ;
- Technologie de l'information pour opérer les bases de données appropriées, les réseaux d'information et les sites Internet.

Coûts continus :

- Fourniture des services d'information (recrutement, biens de consommation, etc.) ;
- Rapport au public et à la Commission ;
- Maintenance de la technologie de l'information, et mise à jour, si nécessaire.

Source : *Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation.*

- Dans le cas des **Directives EIE et ESIE**, les coûts prévus sont importants en particulier dans les pays réorganisant actuellement leurs structures administratives d'un système centralisé à un système décentralisé. Dans ces pays, il est prévu que le recrutement du personnel et sa formation soit coûteux, en plus des coûts entraînés pour le conseil aux promoteurs sur les nouvelles procédures, pour l'évaluation concrète des informations fournies par les promoteurs, comme dans les pays dans lesquels l'administration environnementale est déjà solidement établie.

Hormis les coûts qui seront entraînés par la formation institutionnelle, le développement d'une **technologie de l'information** à des fins telles que le soutien à l'accès à l'information environnementale, des bases de données suivant les progrès des projets, l'amélioration des communications et le traitement de l'information, le traitement des demandes et l'amélioration des communications, sera probablement coûteux.

Il est prévu que les coûts suivants se présentent pour la mise en place d'un système d'évaluation d'impacts environnementaux ou d'une procédure ESIE :

## **Encadré 7 : types de coûts engagés par la mise en œuvre :**

- Personnel et formation (initialement et durablement),
- Coûts administratifs (initialement et durablement),
- Communications, systèmes informatiques et PC,
- Site Internet et développement de bases de données électroniques liées (de façon continue : formation et exploitation des deux),
- Préparation et publication des guides,
- Conseils d'experts indépendants,
- Préparation des coûts pour une autorité EIE.

Source : *Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation.*

## 4. Développer un plan de mise en œuvre

Un plan de mise en œuvre doit être développé sur la base de la planification stratégique et financière, détaillant les étapes nécessaires pour mettre en œuvre l'harmonisation selon les priorités et les objectifs identifiés dans les phases avancées de la planification. Les plans de mise en œuvre doivent accorder suffisamment de temps pour donner à tous les acteurs et aux parties prenantes affectés le temps de s'adapter aux changements et de faire les investissements nécessaires.

En termes de temps nécessaire pour la mise en œuvre, un coup d'œil sur les États Membres peut servir d'indication. Cependant, la situation dans les pays partenaires de la PEV est assez différente de celle des États Membres et l'utilité de se référer aux États Membres par conséquent limitée. Un coup d'œil aux nouveaux États Membres peut être plus utile. Le Traité d'Adhésion avec la République Tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovence et la Slovaquie<sup>21</sup> contient les Directives pour lesquels des périodes de transition ont été accordées et aucune des Directives faisant partie de la législation horizontale n'y était contenue. On peut conclure que le temps accordé aux nouveaux États Membres pour leur mise en œuvre puisse servir de direction.

Les éléments les plus importants des plans de mise en œuvre sont :

- **Le Développement ou l'Adaptation de la réglementation** : à l'heure actuelle, des conflits entre les différentes lois nationales dans les pays de l'Est partenaires de la PEV peuvent être observés dans un certain nombre de cas, puisque le processus législateur durant les dix dernières années a introduit beaucoup de nouvelles législations mais pas nécessairement des cadres clairs et concis. De manière identique, dans les pays du Sud de la Méditerranée partenaires de la PEV, les différentes lois nationales sont parfois en conflit les unes avec les autres, ce qui peut rendre l'harmonisation assez difficile. En outre, l'écart entre les exigences légales sur le papier et la mise en œuvre concrète est considérable. Des cadres législatifs peu clairs peuvent entraver les changements et la mise à jour des législations.
- L'adaptation et le renforcement des **structures administratives** (voir point 1).
- Les dispositions pour la **formation du personnel et l'embauche de personnel supplémentaire** (voir point 1).
- La mise en place de **systèmes techniques** nécessaires, comme des bases de données pour le stockage et l'échange d'information.

---

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement\\_process/future\\_prospects/negotiations/eu10\\_bulgaria\\_romania/treaty\\_2003/content/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/treaty_2003/content/index_en.htm).



# 7 Informations complémentaires

## 1. Sites Internet

UN. « Environmental Impact Assessment : Course Module » [http://eia.unu.edu/course/?page\\_id=93](http://eia.unu.edu/course/?page_id=93)  
European Commission. « Environmental Assessment » <http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>

## 2. Conseils complémentaires sur l'harmonisation et la mise en œuvre de la politique environnementale (horizontale) de l'UE :

Convergence with EU environmental legislation in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia : a Guide  
Schmidt, Michael ; Joao, Elsa ; Albrecht, Eike (Eds.). 2005. Implementing Strategic Environmental Assessments. Series : Environmental Protection in the European Union, Vol. 2. Singer-Verlag : Berlin.  
Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation.  
Sabine Hoefnagel. "Applicability of Convergence Road-Map for the NIS for the Mediterranean region"  
[http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/031222\\_finalreport.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/031222_finalreport.pdf)  
Implementation of Directive 2001/42 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment. DG Environment.  
Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation.

ISBN 978-92-79-08292-4



9 789279 082924