

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.7.2009  
COM(2009) 378 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN,  
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES  
RÉGIONS**

**sur l'application et l'efficacité de la directive EIE  
(directive 85/337/CEE modifiée par les directives 97/11/CE et 2003/35/CE)**

# **RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

**sur l'application et l'efficacité de la directive EIE  
(directive 85/337/CEE modifiée par les directives 97/11/CE et 2003/35/CE)**

## **1. LIGNE D'ACTION ET CONTEXTE JURIDIQUE**

Le présent rapport a pour objectif d'examiner l'application et l'efficacité de la directive 85/337/CEE du Conseil concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement<sup>1</sup>, modifiée par les directives 97/11/CE<sup>2</sup> et 2003/35/CE<sup>3</sup> (ci-après dénommée la directive relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement ou directive EIE), au sein de l'Union européenne (UE).

La directive EIE a fait l'objet de rapports périodiques similaires dans le passé, conformément à son article 11. Sur la base de ces rapports, la directive a été modifiée en 1997: la directive 97/11/CE a élargi son champ d'application, renforcé les diverses étapes de la procédure et intégré les modifications apportées par la Convention d'Espoo de la CEE-ONU sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière. Suite à la signature par la Communauté (en juin 1998) de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, le droit communautaire devait être adapté. La directive EIE a ainsi été modifiée par la directive 2003/35/CE et ses dispositions relatives à la participation du public ont été ajustées dans le respect de la convention d'Aarhus.

La directive a pour but de protéger l'environnement et la qualité de la vie, tout en assurant un rapprochement des législations nationales en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement des projets publics et privés. Il s'agit d'un instrument essentiel à l'intégration environnementale, couvrant un large éventail de projets et recherchant la durabilité de ceux-ci. Les moyens employés pour atteindre cet objectif sont mentionnés à l'article 2, paragraphe 1, de la directive, qui dispose que, avant l'octroi d'une autorisation, certains projets publics ou privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, doivent être soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences sur l'environnement. La directive harmonise les principes de l'EIE en introduisant des impératifs minimaux, notamment en ce qui concerne le type de projet qui devrait faire l'objet d'une évaluation, les principales obligations qui incombent au maître d'ouvrage, le contenu de l'évaluation et la participation des autorités compétentes et du public.

---

<sup>1</sup> JO L 175 du 5.7.1985, p. 40.

<sup>2</sup> JO L 73 du 14.3.1997, p. 5.

<sup>3</sup> JO L 156 du 25.6.2003, p. 17.

À ce jour, tous les États membres ont mis en place des cadres réglementaires très complets. Veiller à ce que la directive soit mise en œuvre de manière efficace et cohérente dans toute l'UE est cependant un défi continu. Face à ce défi, le présent rapport évalue la mise en œuvre de cette directive au cours des 20 dernières années. Les principales sources sur lesquelles il repose sont mentionnées à l'annexe 1.

Ce rapport est opportun pour diverses raisons:

- après les élargissements de 2004 et 2007, la directive est devenue applicable dans 12 nouveaux États membres;
- les défis environnementaux en matière de changement climatique et de biodiversité sont de plus en plus considérables;
- la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a rendu des arrêts importants qui ont apporté des éclaircissements sur certaines dispositions en matière d'EIE;
- des synergies doivent être créées entre la directive et la convention d'Espoo, notamment le protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale<sup>4</sup>;
- la directive EIE est considérée comme un instrument potentiel utile pour un futur exercice de simplification<sup>5</sup>, l'objectif étant de détecter les doubles emplois et les lacunes et de recenser les possibilités de réduire les contraintes réglementaires et administratives, en particulier en ce qui concerne les projets transfrontières (p. ex. conduites ou lignes électriques sous-marines).

Ce rapport met en avant les points forts de la directive EIE, souligne les principaux domaines qui doivent être améliorés et émet des recommandations lorsqu'elles sont nécessaires. Ses conclusions envisagent diverses approches pour améliorer la directive.

## 2. POINTS FORTS DE LA DIRECTIVE EIE

### 2.1. Mise en place de régimes EIE complets dans tous les États membres

En général, les États membres ont transposé et mis en œuvre la directive EIE dans le respect des objectifs et des exigences établis par celle-ci. Dans plusieurs cas, ils ont introduit des obligations qui vont au-delà des exigences minimales imposées par la directive. C'est le cas en ce qui concerne les principales étapes de l'EIE que sont la *vérification préliminaire* et la *délimitation du champ de l'évaluation*:

- la *vérification préliminaire* est l'étape de la procédure EIE qui sert à déterminer s'il est nécessaire de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement. Dans certains États membres, une telle évaluation est obligatoire pour certains types de projets énumérés à l'annexe II ou pour d'autres catégories de projets en plus des catégories indiquées aux annexes I et II;
- la *délimitation du champ de l'évaluation* est l'étape qui sert à déterminer le contenu et la portée des sujets sur lesquels doivent porter les informations environnementales devant être communiquées à l'autorité compétente. Il s'agit d'un élément important de tout régime d'EIE, notamment parce qu'il permet d'améliorer la qualité de l'évaluation. De nombreux États membres ont établi des

---

<sup>4</sup>

Approuvé par la décision 2008/871/CE (JO L 308 du 19.11.2008, p. 33).

<sup>5</sup>

COM(09) 15.

dispositions plus strictes que celles prévues par la directive, rendant obligatoire la pratique de vérification préliminaire et prévoyant une consultation publique lors de celle-ci.

## **2.2. Une plus grande participation du public au processus de prise de décision**

La directive 2003/35/CE devait être transposée dans la législation nationale le 25 juin 2005 au plus tard. Au moment où nous rédigeons ces lignes, seule l'Irlande n'a pas totalement transposé la directive; l'affaire est en cours devant la CJCE (C-427/07). D'une manière générale, l'expérience semble montrer que l'application des nouvelles dispositions introduites par la directive 2003/35/CE reste encore limitée. Sur la base des informations disponibles, les observations préliminaires concernant la mise en œuvre de ces dispositions sont contenues à l'annexe 2. Des conclusions importantes seront tirées grâce à l'évaluation en cours de la conformité des mesures nationales de transposition.

D'après la plupart des États membres, les modifications introduites par la directive 2003/35/CE ont permis d'accroître la participation du public dans le processus de prise de décision. De plus, les États membres qui ont rejoint l'UE en 2004 et en 2007 ajoutent que la directive EIE a directement contribué à la consolidation de leur développement démocratique en favorisant la participation du public et la transparence dans le processus décisionnel.

## **2.3. Clarification des dispositions de la directive EIE par la CJCE**

La Cour de justice des Communautés européennes a souligné le fait que la directive EIE, de par son vaste champ d'application et sa finalité très générale, limite la marge d'appréciation laissée aux États membres. La plupart des arrêts rendus par la CJCE portent surtout sur la *vérification préliminaire* et sur la décision de procéder ou non à une évaluation des incidences sur l'environnement. La Cour a également donné des interprétations de certaines des catégories de projets, ainsi que la notion d'*autorisation* et a examiné la question des permis de régularisation. Les principales conclusions des arrêts les plus récents sont mentionnées à l'annexe 3.

## **2.4. Les avantages généraux de la directive EIE**

On peut distinguer deux principaux avantages. Premièrement, l'évaluation des incidences sur l'environnement garantit que les préoccupations environnementales sont prises en compte aussi tôt que possible dans le processus de prise de décision. Deuxièmement, en faisant participer le public, la procédure EIE assure une plus grande transparence dans le processus décisionnel en matière d'environnement et donc une meilleure acceptation du public des décisions adoptées. Bien que les avantages que présente l'EIE ne puissent généralement pas être exprimés en termes monétaires, il est généralement admis, et confirmé par les études disponibles en la matière, qu'ils compensent largement les coûts entraînés par la réalisation d'une telle évaluation<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>

Le coût d'une EIE dans le cadre d'un projet représente habituellement entre 0,1 % pour les projets d'envergure et 1,0 % pour les petits projets. Ces chiffres donnent une indication mais ne tiennent évidemment pas compte d'autres coûts (comme les modifications ultérieures, communication d'informations, retards, etc.).

De plus, l'expérience de la Commission en matière d'évaluation de projets cofinancés dans le cadre de la politique régionale communautaire, en particulier les projets de grande envergure, montre que les EIE ont permis d'améliorer la conception des projets ainsi que le processus de prise de décision (notamment la participation des autorités environnementales et du public) et qu'elles ont contribué à augmenter la prise en compte des préoccupations environnementales.

Enfin, la mise en œuvre de la directive a généré des dynamiques particulières au niveau national. Les États membres sont souvent allés au-delà des exigences minimales requises par la directive, en introduisant des dispositions plus strictes (sur la base de l'article 176 du traité CE) dont le but est de garantir une meilleure protection environnementale et une plus grande transparence. Nombre d'États membres ont également élaboré leurs propres lignes directrices en matière de bonnes pratiques et en ce qui concerne certaines questions particulières et certaines catégories de projets. Ces expériences nationales peuvent être partagées au niveau communautaire.

On peut donc conclure que le principal objectif de la directive EIE a été atteint et que les circonstances se prêtent à une consolidation des exigences minimales de la directive et à une amélioration de celle-ci.

### **3. DOMAINES DE LA DIRECTIVE DANS LESQUELS DES AMELIORATIONS SONT NECESSAIRES**

La directive EIE a évolué au cours des 20 dernières années. Dans le même temps, la législation communautaire s'est étoffée et de nouvelles politiques ont été mises en place. Tout en veillant à ce que la directive EIE soit appliquée de manière efficace au sein de l'UE, il est également nécessaire de recenser les domaines qui peuvent être améliorés (par exemple lacunes en matière de mise en œuvre, doubles emplois avec d'autres instruments législatifs, incohérences avec d'autres politiques communautaires) et d'émettre des recommandations, le cas échéant.

#### **3.1. Problèmes relatifs à la procédure de «vérification préliminaire»**

La directive EIE laisse une large marge de manœuvre aux États membres pour déterminer, par un examen au cas par cas et/ou grâce à des seuils ou critères fixés au niveau national, si une EIE est nécessaire pour les projets mentionnés à l'annexe II. Lorsqu'ils établissent ces seuils ou critères, les États membres doivent tenir compte des critères de sélection correspondants énumérés à l'annexe III. Cette disposition, qui repose sur le principe de subsidiarité, a entraîné l'existence d'une grande variété en matière de types et de niveaux de seuils et de critères établis par les États membres.

La mise en œuvre de la directive et la jurisprudence montrent que, lorsqu'ils fixent des seuils, les États membres vont souvent au-delà de leur marge de discréption, soit en tenant compte seulement de certains critères de sélection indiqués à l'annexe III, soit en exonérant à l'avance certains projets. En outre, bien que la tendance soit à la hausse, les EIE effectuées dans les divers États membres varient considérablement (de moins de 100 à 5 000), même entre des États membres de taille comparable. Le niveau auquel les seuils ont été fixés n'est pas sans influencer le nombre d'évaluation

réalisées. Par ailleurs, il existe toujours plusieurs cas dans lesquels les effets cumulatifs ne sont pas pris en compte, et le «saucissonnage»<sup>7</sup>, notamment pour les plans d'investissements les plus importants, continue de poser des problèmes. Ces pratiques pourraient menacer la légitimité de la directive et ruiner les efforts fournis pour mettre en place des normes communes de vérification préliminaire. Aussi le mécanisme de vérification préliminaire devrait-il être simplifié et clarifié, par exemple en détaillant les critères de sélection énumérés à l'annexe III et en établissant des seuils, des critères ou des mécanismes de déclenchement au niveau communautaire (p. ex. par la comitologie). La possibilité d'accorder une autorisation sur la base d'une procédure d'évaluation préalable simplifiée devrait être envisagée.

### **3.2. Problèmes relatifs à la qualité de l'EIE**

La directive EIE prévoit essentiellement des exigences procédurales et ne met pas en place de normes environnementales obligatoires. Les autorités compétentes sont tenues de prendre en considération les résultats des consultations réalisées et des informations collectées et de fournir des informations à l'issue de la procédure d'autorisation (articles 8 et 9) mais elles ne sont pas obligées de tirer des conclusions particulières des résultats de l'EIE. Le contrôle de la qualité d'une EIE est largement laissé au soin des autorités nationales compétentes. Néanmoins, la capacité à prendre des décisions valables dépend de la qualité des informations utilisées dans la documentation EIE et de la qualité du processus d'évaluation des incidences sur l'environnement. La qualité représente par conséquent un élément crucial pour l'efficacité de la directive.

#### *3.2.1. Qualité des informations utilisées dans la documentation EIE*

De nombreux États membres ont indiqué que la qualité insuffisante des informations utilisées dans la documentation EIE posait problème. La qualité de cette documentation est très inégale, non seulement entre les États membres mais aussi au sein d'un même État.

Il existe plusieurs moyens d'assurer un contrôle approprié de la qualité de la documentation EIE (souvent présenté sous la forme d'un rapport): une accréditation adéquate des consultants qui réalisent l'évaluation des incidences sur l'environnement; la préparation de rapports par des consultants indépendants; le recours à un audit ou une expertise externe indépendants; l'emploi de lignes directrices sur des points spécifiques devant être pris en compte pour certains types de projets; le maintien à jour des données utilisées; la délimitation obligatoire du champ de l'évaluation; l'introduction de la comitologie pour mettre à jour l'annexe IV (informations devant être fournies par le maître d'ouvrage).

---

<sup>7</sup>

Le saucissonnage consiste à diviser un projet en plusieurs composantes de façon à ce qu'aucune de ses composantes ne nécessite une EIE, laissant ainsi le projet sans évaluation. Il peut également s'agir d'obtenir une permission pour un projet qui est en-deçà d'un seuil (et n'est donc pas soumis à une EIE) puis, plus tard, d'étendre ce projet ou sa capacité au-delà des limites fixés par le seuil en question.

### 3.2.2. Qualité du processus EIE

L'expérience en matière de mise en œuvre montre que certains questions sont souvent soulevées lors des procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement.

En ce qui concerne les **solutions de substitution**, la directive prévoit que, parmi les informations qui doivent lui être communiquées dans le cadre de la documentation EIE, lui soit remises «*une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix*». Certains États membres ont introduit une obligation légale d'envisager d'autres solutions spécifiques. Les autorités compétentes et le public peuvent également contribuer à la sélection de solutions de substitution pour l'évaluation. L'analyse de ces solution dans les procédures EIE pose en général des difficultés. Il peut être nécessaire de préciser ce qui devrait être exigé au titre des dispositions de la directive, par exemple en introduisant l'évaluation obligatoire des solutions de substitution ou en précisant une gamme de solutions à étudier (p. ex "ne rien faire").

Le fait que la directive ne prévoie aucune disposition relative à un délai raisonnable ou à un délai de préférence pour l'octroi d'une autorisation, à la durée de **validité** de l'EIE ou du **suivi** des incidences environnementales notables induites par la mise en œuvre des projets est également une source de préoccupation. Ces lacunes pourraient être comblées par l'introduction de dispositions correspondantes dans la directive.

### 3.3. Absence de pratiques harmonisées en matière de participation du public

Bien que le public participe toujours davantage au processus de prise de décision, il n'y a pas de pratique standard en la matière au sein de l'UE, comme le confirment les faits suivants:

- Le public doit avoir très tôt une possibilité réelle de participer au processus de prise de décision en matière d'environnement. Il n'existe pas de point de référence commun pour consulter le public. Dans plusieurs États membres, le public est déjà consulté très tôt dans le processus (dès l'étape de vérification préliminaire ou de délimitation du champ de l'évaluation). Toutefois, dans la plupart des cas, le public est consulté pour la première fois au sujet des informations réunies conformément à l'article 5, ce qui correspond au minimum requis par la directive.
- La directive EIE indique que le délai pour la consultation publique devrait être raisonnable, étant donné que des délais courts font obstacle à cette consultation. Les délais varient cependant de manière considérable<sup>8</sup>.
- Les détails relatifs à l'information et à la consultation du public sont déterminés par les États membres. Néanmoins, la participation du public n'est pas efficace lorsque ces détails sont trop contraignants (p. ex. lorsque la documentation EIE n'est disponible à la consultation que dans les bureaux de l'autorité compétente).

---

<sup>8</sup>

Lors de l'étape de vérification préliminaire, cette variation peut être de 45 jours et lors des étapes de délimitation du champ de l'évaluation et de consultation de la documentation EIE, de 10 à 60 jours.

- Pour ce qui est de l'accès du public concerné à la procédure d'examen, les critères diffèrent sensiblement d'un État membre à un autre et le coût des procédures est considéré comme un obstacle à l'accès à la justice dans certains États membres.

Ces lacunes pourraient être comblées si une consultation du public était prévue lors des étapes de délimitation du champ de l'évaluation et de vérification préliminaire (y compris une participation des diverses parties prenantes) et si des délais minimum étaient fixés. Des lignes directrices concernant les meilleures pratiques pourraient également être préparées, afin de mettre la documentation EIE à la disposition du public concerné.

### **3.4. Difficultés concernant les procédures EIE transfrontières**

La directive EIE laisse une large marge de manœuvre aux États membres pour décider quand et comment les autres États membres devraient participer aux procédures EIE portant sur les projets ayant des incidences transfrontières.

Selon de nombreux États membres, les procédures EIE transfrontières ont créé des difficultés qui sont dues principalement aux différences entre les procédures EIE nationales, par exemple un processus de proposition de projets suivant des étapes différentes, des délais divers ou l'obstacle de la langue.

Les risques de doubles emplois, d'incohérence, de lourdeurs (notamment administratives) et d'éventuels conflits sont élevés pour les projets qui sont réalisés dans des domaines sous la juridiction de plusieurs États membres (par exemple concernant un bassin maritime ayant plusieurs États riverains). Par ailleurs, il existe un risque que les incidences d'un projet multi-pays ne soit pas évalué dans son ensemble.

De meilleurs accords formels et informels permettraient une meilleure consultation entre pays voisins concernant les incidences transfrontières. Cela serait possible grâce à l'élaboration de lignes directrices ou par la consolidation des dispositions de la directive (par exemple, définition de délais minimum pour la consultation transfrontière, procédures EIE coordonnées ou éventuellement conjointes pour les projets multi-pays; étudier la possibilité de ne réaliser qu'une seule procédure EIE).

En outre, suite à l'approbation par le Conseil du protocole ESE à la convention d'Espoo, la directive EIE pourrait être révisée afin d'assurer une meilleure mise en œuvre des exigences imposées par ce protocole.

### **3.5. Meilleure coordination entre l'EIE et d'autres directives et politiques communautaires**

Dans de nombreux cas, les projets couverts par la directive EIE sont également couverts par les dispositions d'autres directives et politiques communautaires en matière environnementale. Malgré le risque de chevauchement des exigences relatives à l'évaluation, aucun problème majeur n'a été rapporté en ce qui concerne la coordination entre la directive EIE et d'autres directives et politiques communautaires; en général, la coordination se fait sans heurt. Cependant, il convient de réfléchir à la possibilité d'améliorer la synergie entre, d'une part, la directive EIE et, d'autre part, la législation et les politiques dans des secteurs

environnementaux particuliers, par exemple la qualité de l'air, l'exposition au bruit, la gestion de l'eau et des déchets, la protection du milieu marin, la protection des sols, la prévention des risques de catastrophes (notamment la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs), le changement climatique et la biodiversité. Certains thèmes spécifiques, par exemple, exigent une évaluation approfondie pour garantir une meilleure coordination.

### 3.5.1. *EIE et EES*

La directive 2001/42/CE<sup>9</sup> (évaluation environnementale stratégique – EES) s'applique «en amont» à certains **plans et programmes** publics, tandis que la directive EIE s'applique «en aval» à certains **projets** publics et privés. Les deux directives portent sur des sujets différents et n'ont pas la même nature. Les principales différences suivantes ont été relevées: les objectifs de l'EES sont exprimés en termes de développement durable alors que ceux de l'EIE sont purement environnementaux; l'EES exige une consultation des autorités compétentes lors de l'étape de vérification préliminaire; l'EES exige une évaluation des solutions de substitution raisonnables et contient une disposition explicite concernant l'utilisation d'informations provenant d'autres sources; l'EES impose des prescriptions en matière de surveillance et de contrôle de qualité.

En théorie, il ne devrait pas y avoir de chevauchement. Néanmoins, plusieurs domaines dans lesquels des chevauchements sont possibles<sup>10</sup> lors de la mise en œuvre des deux directives ont été mis en évidence. En particulier, les limites entre la définition d'un plan, d'un programme et d'un projet ne sont pas toujours claires, ce qui peut faire naître des doutes quant à la satisfaction, lors de l'évaluation, des critères exigeant l'application de la directive EIE et/ou de la directive EES. À cet égard, les définitions de certaines catégories de projets, qui se rapportent souvent à l'affectation des sols, manquent de clarté, ce qui pourrait entraîner des confusions avec l'EES.

Les États membres ont adopté des approches diverses pour résoudre l'éventuel manque d'efficacité de procédures faisant double emploi. Nombre d'entre eux estiment toutefois qu'ils ne disposent pas de l'expérience nécessaire pour détecter les problèmes de chevauchement et y faire face de manière appropriée. C'est pourquoi très peu ont recommandé de procéder à une consolidation de ces deux directives. Plusieurs États membres ont souligné l'importance de préserver et de distinguer chaque procédure, puisqu'elles sont complémentaires et correspondent à différentes étapes et processus; ils ont par ailleurs demandé que soient élaborés des documents d'orientation.

En raison des particularités des deux processus et de l'expérience limitée en matière de mise en œuvre de l'EES, il n'est actuellement pas justifié de fusionner ces deux directives. À ce stade, il est possible d'arriver à une meilleure coordination en relevant les différences entre les dispositions des deux directives et en clarifiant les

---

<sup>9</sup> JO L 197 du 21.7.2001, p. 30.

<sup>10</sup> C'est le cas par exemple lorsque d'importants projets se composent de plusieurs sous-projets, lorsque des projets nécessitent de modifier les plans d'affectation des sols, lorsque des plans et programmes établissent des critères obligatoires pour l'autorisation ultérieure de projets, ou lorsqu'il existe un lien hiérarchique entre EES et EIE.

définitions des catégories de projets pour lesquels des chevauchements sont possibles. Cela peut être fait dans le cadre de la révision de l'EIE.

### 3.5.2. *EIE et IPPC*

Rares sont les États membres qui ont recouru à la possibilité de mettre en place une procédure unique pour les projets tombant sous le coup de la directive EIE et de la directive 2008/1/CE<sup>11</sup> (relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution - IPPC); dans certains États membres, une procédure unique peut être employée à la demande du maître d'ouvrage. Les États membres ont prévu des modalités de coordination rigoureuses (p. ex. la documentation EES fait partie de la documentation qui accompagne les demandes IPPC; l'autorisation IPPC est subordonnée à l'adoption d'une décision EIE positive; utilisation des mêmes données; procédure commune de participation du public).

D'une manière générale, aucun problème particulier de coordination n'est à déplorer. Toutefois, pour un même type d'activités, la directive IPPC fixe parfois des seuils différents de ceux établis dans l'évaluation des incidences sur l'environnement, ce qui peut entraîner une certaine confusion. Il conviendrait par conséquent d'envisager l'harmonisation des seuils et des critères employés pour définir les projets concernés par ces directives (par exemple par comitologie) et la rationalisation des dispositions relatives aux informations à communiquer (en tenant compte également de la révision en cours de la directive IPPC).

### 3.5.3. *EIE et biodiversité*

Les États membres ont mis en place des liens formels et informels entre la directive EIE et les **directives Habitats<sup>12</sup>** et **Oiseaux<sup>13</sup>** (notamment les paragraphes 3 et 4 de l'article 6<sup>14</sup> de la première).

Bien qu'aucun problème majeur n'ait été rapporté, l'expérience de la Commission montre que les exigences imposées par l'article 6, paragraphes 3 et 4, ne sont pas correctement prises en compte dans le cadre des procédures EIE. En outre, les procédures EIE se concentrent sur les incidences sur les sites Natura 2000, tandis que les dispositions relatives à la protection des espèces tendent à être négligées.

La directive EIE ne fait pas de référence explicite à la notion de biodiversité (elle fait seulement référence à la faune et à la flore). De nombreux États membres estiment que les dispositions de la directive EIE rendent déjà suffisamment compte du contenu du **plan d'action pour la biodiversité<sup>15</sup>** et que leurs systèmes nationaux font preuve d'efficacité en matière de prévention de la perte de la biodiversité. Il semble toutefois fort improbable que l'UE atteigne l'objectif fixé à 2010 pour mettre un terme au déclin de la biodiversité<sup>16</sup>; d'intenses efforts seront nécessaires. À cet

---

<sup>11</sup> JO L 24 du 29.1.2008, p. 7.

<sup>12</sup> Directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7).

<sup>13</sup> Directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103 du 25.4.1979, p. 1).

<sup>14</sup> Cet article contient des garanties procédurales et matérielles pour tout plan ou projet susceptible d'avoir des incidences notables sur un site Natura 2000.

<sup>15</sup> COM(06) 216.

<sup>16</sup> COM(08) 864.

égard, les préoccupations ayant trait à la biodiversité pourraient être inscrites expressément dans le texte de la directive EIE. Par ailleurs, une procédure unique d'évaluation des projets couverts par la directive EIE et l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive Habitats pourrait être mise en place.

#### 3.5.4. *EIE et changement climatique*

La directive EIE n'aborde pas expressément les problèmes liés au changement climatique. La plupart des États membres reconnaissent que ces problèmes ne sont pas mis en évidence et évalués de manière appropriée dans le cadre de l'EIE. L'examen des incidences du changement climatique se limite souvent aux émissions de CO<sub>2</sub> et d'autres gaz à effet de serre dues à l'industrie et à l'augmentation des transports dans le cadre d'études sur la qualité de l'air ou en tant qu'effets indirects. Souvent, l'évaluation EIE se borne à évaluer les émissions existantes et à veiller à ce que les normes de qualité de l'air soient respectées. Par ailleurs, les effets sur le changement climatique, les effets cumulatifs d'un projet complémentaire et l'adaptation au changement climatique se sont pas suffisamment pris en compte dans le cadre de l'EIE.

Ces questions doivent trouver des réponses. On a recensé diverses catégories de projets spécifiques dans lesquelles les préoccupations relatives au changement climatique devraient être prises en compte dans le cadre de l'EIE. Il s'agit principalement de projets ayant un potentiel considérable d'émissions de CO<sub>2</sub>, comme des projets d'infrastructure dans les transports et l'énergie, mais il peut s'agir également de projets pour lesquels l'efficacité énergétique est un problème majeur. L'introduction de la comitologie est une possibilité pour mettre à jour les annexes I et II.

Par ailleurs, les États membres ont demandé que soient élaborés des outils d'évaluation (par exemple en matière d'intégration des questions de changements climatiques dans le processus EIE).

La Commission élaborera d'ici à 2011 des lignes directrices visant à assurer la prise en considération des incidences du changement climatique dans la directive EIE<sup>17</sup>.

### 4. CONCLUSION

Le présent rapport confirme que les objectifs de la directive EIE ont d'une manière générale été atteints. Les principes de l'évaluation environnementale ont été intégrés dans les systèmes EIE nationaux. Tous les États membres ont mis en place des cadres réglementaires très complets et mettent en œuvre l'évaluation des incidences sur l'environnement d'une manière généralement conforme aux exigences de la directive correspondante; dans de nombreux cas, les États membres se sont basés sur les exigences minimales imposées par la directive et sont même allés au-delà. Il en résulte que les préoccupations environnementales sont prises en compte dans le processus de prise de décision, qui est devenu plus transparent.

---

<sup>17</sup>

COM(09) 147.

Cependant, le développement de l'EIE est un processus en cours d'évolution. Tout en veillant à ce que la directive EIE soit appliquée de manière efficace dans une UE élargie, il est également nécessaire de faire en sorte qu'elle soit adaptée aux cadres politiques et juridiques au niveau international et de la Communauté. Le présent rapport indique les domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires (vérification préliminaire, participation du public, qualité de l'EIE, procédures EIE transfrontières, coordination entre l'EIE et d'autres directives et politiques environnementales comme le changement climatique et la biodiversité), et présente des recommandations possibles sur la manière d'agir.

Ces conclusions sont utiles dans le cadre d'un exercice de simplification. La Commission envisagera toutes les méthodes de simplification (codification, codification combinée à l'introduction de la comitologie, refonte, fusion, recours à la réglementation). Toute initiative de simplification visera à améliorer la protection environnementale, à augmenter le degré d'harmonisation et à simplifier les procédures existantes. Quelle que soit l'approche choisie, la Commission veillera à ce que toute modification d'importance soit soumise à une consultation de tous les acteurs concernés et fasse l'objet d'une évaluation de ses incidences sur la législation.

## **ANNEXE 1: Principales sources du rapport**

- Réponses des États membres au questionnaire de la Commission relatif à la mise en œuvre et à l'efficacité de la directive EIE (envoyées en 2007 et 2008).
- Étude commandée par la Commission sur la mise en œuvre et l'efficacité de la directive EIE (2009).
- Conclusions des rapports précédents relatifs à l'application et à l'efficacité de la directive EIE.
- Études congruentes commandées par la Commission: «*Les relations entre les directives EIE et EES*» (2005); «*Coûts et avantages de la directive EIE*» (2006); «*Inventaires des mesures prises par les États membres de l'UE en matière d'accès à la justice dans le domaine de l'environnement*» (2007); «*Évaluation de la législation communautaire – directive 85/337/CEE (Évaluation des incidences sur l'environnement, EIE) et modifications correspondantes*» (2007).
- Expérience de la Commission en matière de mise en œuvre de la directive EIE (notamment informations tirées des plaintes et pétitions reçues ainsi que de la jurisprudence).

## **ANNEXE 2: Observations préliminaires concernant la mise en œuvre des nouvelles dispositions introduites par la directive 2003/35/CE**

*Définitions des termes «public» et «public concerné» (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2):* l'ensemble des États membres utilisent une définition générale du terme «public», ce qui permet à toute personne physique et morale de prendre part au processus de prise de décision. En ce qui concerne le «public concerné», les définitions sont plus variées. La majorité des États membres ont inscrit une définition dans leur législation nationale. Certains n'établissent pas de distinction entre «public» et «public concerné»; il n'est pas certain que l'absence d'une définition spécifique pose un quelconque problème.

*Possibilité d'exonérer d'EIE, au cas par cas, des projets liés à la défense nationale (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4):* la majorité des États membres ont prévu des dispositions correspondantes dans leur législation nationale. Il ressort néanmoins des informations dont dispose la Commission que cette possibilité n'est que très rarement utilisée.

*Dispositions renforcées en matière de consultation du public (article 6, paragraphes 2 et 3):* en général, les possibilités d'accès du public au processus de prise de décision sont raisonnables. Bien qu'une enquête plus approfondie soit nécessaire pour évaluer la mise en œuvre efficace de ces dispositions, certains éléments encourageants sont à noter: plusieurs États membres prévoient déjà une consultation publique lors de l'étape de délimitation du champ de l'évaluation, tandis que d'autres prévoient également une consultation lors de la vérification préliminaire.

*Modification ou extension des projets visés aux annexes I et II:* tous les États membres indiquent avoir adopté des mesures nationales pour se conformer aux modifications introduites par la directive 2003/35/CE.

*Information concernant le processus de participation du public contenue dans les informations fournies concernant la décision finale (article 9, paragraphe 1) et dispositions relatives à l'accès du public à un recours en justice [article 10, point a]:* il n'est pas possible à ce stade de tirer des conclusions quant à la mise en œuvre de ces dispositions. La Commission a cependant déjà décelé des problèmes de transposition dans certains États membres et ouvert des procédures d'infraction conformément à l'article 226 du traité CE.

### **ANNEXE 3: Principales conclusions des récents arrêts de la CJCE**

La CJCE a attiré l'attention sur le fait que la directive EIE possède un vaste champ d'application et a une finalité très générale<sup>18</sup> et vise à garantir que la marge de discréption des États membres ne porte pas atteinte à l'objectif de la directive, selon lequel aucun projet susceptible d'avoir des effets significatifs sur l'environnement, au sens de la directive, ne peut être exonéré d'évaluation, sauf lorsque ce projet, sur la base d'une vérification préliminaire approfondie, peut être considéré comme n'étant pas susceptible d'avoir de tels effets.

#### **Mécanisme de vérification préliminaire (décision concernant la nécessité de réaliser ou non une EIE)**

Les États membres sont tenus de prendre en considération tous les critères de sélection pertinents énumérés à l'annexe III lors de l'établissement de critères ou de seuils pour les projets de l'annexe II. Un État membre qui aurait fixé des seuils et/ou des critères tenant compte uniquement de la taille des projets, sans prendre en compte l'ensemble des critères mentionnés à l'annexe III, excèderait la marge de discréption dont il dispose en vertu de la directive<sup>19</sup>.

Une décision par laquelle l'autorité nationale compétente estime que les caractéristiques d'un projet n'exigent pas qu'il soit soumis à une évaluation de ses incidences sur l'environnement doit contenir ou être accompagnée de tous les éléments permettant de contrôler qu'elle est fondée sur une vérification préalable adéquate, effectuée conformément aux exigences de la directive 85/337<sup>20</sup>.

#### **Interprétation de certaines catégories de projets mentionnées aux annexes I et II**

La directive EIE doit être interprétée comme prévoyant l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets de transformation et d'amélioration de voies urbaines, soit lorsqu'il s'agit de projets visés à l'annexe I, point 7, b) ou c), soit lorsqu'il s'agit de projets visés à l'annexe II, point 10, e) ou point 13, de ladite directive qui sont susceptibles, en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation et, le cas échéant, compte tenu de leur interaction avec d'autres projets, d'avoir des incidences notables sur l'environnement<sup>21</sup>.

Les dispositions du point 12 de l'annexe II lues en combinaison avec celles du point 7 de l'annexe I de la directive 85/337, dans leur rédaction d'origine, visent également les travaux de modification apportés à l'infrastructure d'un aéroport existant sans allongement de la piste de décollage et d'atterrissage, dès lors qu'ils peuvent être considérés, notamment par leur nature, leur importance et leurs caractéristiques, comme une modification de l'aéroport lui-même. Il en va notamment ainsi des travaux destinés à augmenter de manière significative l'activité de l'aéroport et le trafic aérien<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Voir par exemple l'affaire C-121/03.

<sup>19</sup> C-66/06, points 62 et 63.

<sup>20</sup> C-87/02, point 49.

<sup>21</sup> Affaire C-142/07.

<sup>22</sup> Affaire C-2/07.

Une disposition nationale n'exigeant une EIE que pour les **projets de développement urbain** [annexe II, point 10, b)] en dehors des zones urbaines réduit le champ d'application de la directive<sup>23</sup>. Lorsqu'ils décident si ce type de projet a des incidences notables, les États membres devraient tenir compte de leur nature, de leur ampleur et de leur localisation, ainsi que de tous les critères mentionnés à l'annexe III.

## Autorisation

Une convention signée entre l'autorité publique et une entreprise privée n'est pas un projet au sens de la directive EIE; «*il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer, sur la base de la réglementation nationale applicable, si une telle convention comporte une autorisation au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2. Il y a lieu, dans ce contexte, d'examiner si cette autorisation s'insère dans une procédure en plusieurs étapes comportant une décision principale ainsi que des décisions d'exécution et s'il y a lieu de tenir compte de l'effet cumulatif de plusieurs projets dont les incidences sur l'environnement doivent s'apprécier globalement.*<sup>24</sup>»

Dès lors, lorsque le droit national prévoit que la procédure d'autorisation se déroule en plusieurs étapes, l'une de celles-ci étant une décision principale et l'autre une décision d'exécution qui ne peut aller au-delà des paramètres déterminés par la décision principale, les effets que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement doivent être identifiés et évalués lors de la procédure relative à la décision principale. Ce n'est que si ces effets ne sont identifiables que lors de la procédure relative à la décision d'exécution que l'évaluation devrait être effectuée au cours de cette procédure<sup>25</sup>. Une évaluation des incidences sur l'environnement devrait être effectuée lors d'une étape ultérieure si, dans l'hypothèse d'une autorisation à plusieurs étapes, il s'avère, au cours de la deuxième étape, que le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

## Permis de régularisation et «régularisations a posteriori» d'opérations illicites

Si le droit communautaire ne saurait s'opposer à ce que les règles nationales applicables permettent, dans certains cas, de régulariser des opérations ou des actes irréguliers au regard de celui-ci, «une telle possibilité devrait être subordonnée à la condition qu'elle n'offre pas aux intéressés l'occasion de contourner les règles communautaires ou de se dispenser de les appliquer et qu'elle demeure exceptionnelle»<sup>26</sup>.

## Redevance administrative

La perception d'une redevance administrative n'est pas, en soi, incompatible avec la finalité de la directive EIE<sup>27</sup>. «Une redevance ne saurait toutefois être fixée à un niveau tel qu'elle serait de nature à empêcher ladite directive de déployer son plein effet, conformément à l'objectif qu'elle poursuit». Tel serait le cas si, à cause de son montant, une redevance était de nature à constituer un obstacle à l'exercice des droits de participation découlant de l'article 6 de la directive 85/337.

---

<sup>23</sup> Affaire C-332/04.

<sup>24</sup> Affaire C-2/07.

<sup>25</sup> C-201/02, point 52. C-508/03; C-290/03;

<sup>26</sup> C-215/06, points 57 à 61.

<sup>27</sup> C-216/05, points 37, 38 et 42 à 44. Cet arrêt fait référence à la directive avant qu'elle ne soit modifiée par la directive 2003/35/CE.