

3.6. Enfin, il serait opportun de prévoir des formes de soutien pour assurer la relève des projets MED et des initiatives complémentaires comme des éco-audits, des actions de planification, de requalification urbaine, etc. destinées à obtenir des formes de financement différentes. En effet, les programmes MED épuisent souvent leur sphère d'action dans la diplomatie des villes sans prévoir la réalisation des projets qu'ils ont menés à maturité.

3.7. Le CdR partage le souhait exprimé par les participants à la Seconde Conférence euroméditerranéenne, tenue à Malte le 16 avril 1997, et au Forum

civil Euromed, de voir relancer les programmes de coopération décentralisée MED de l'Union européenne. Elle apprécie en particulier la proposition visant à créer des partenariats de coopération entre les organisations internationales et régionales, d'une part, et les acteurs implantés dans le territoire (y compris les organismes locaux), de l'autre, en vue de la mise en valeur du patrimoine et du développement du tourisme culturel.

3.8. Il faut que le CdR s'emploie à développer efficacement cette coopération de même qu'à suivre, soutenir et participer au processus institutionnel de Barcelone.

Bruxelles, le 20 novembre 1997.

Le Président

du Comité des régions

Pasqual MARAGALL i MIRA

Avis du Comité des régions sur la «Proposition de directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement»

(98/C 64/10)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la proposition de directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement [COM(96) 511 final — 96/0304 (SYN)]⁽¹⁾;

vu la décision du Conseil en date du 6 mai 1997 de consulter le Comité des régions conformément à l'article 198C, premier alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne;

vu sa décision en date du 11 juin 1997 d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 5 «Aménagement du territoire, environnement, énergie»;

vu le projet d'avis (CdR 172/97 rév.) adopté par la commission 5 le 3 juillet 1997 (rapporteur: M. Tope),

a adopté lors de sa 20^e session plénière des 19 et 20 novembre 1997 (séance du 20 novembre), l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition de directive a pour objectif d'améliorer le niveau de protection de l'environnement en assurant:

- a) qu'une évaluation environnementale soit effectuée pour certains plans et programmes, et
- b) que les résultats de cette évaluation soient pris en compte lors de la préparation et de l'adoption de ces plans et programmes.

1.2. Le Comité des régions accueille favorablement la finalité globale de la proposition de directive. Il demande toutefois à la Commission, au Conseil et au Parlement de s'interroger une nouvelle fois sur la nécessité d'une directive supplémentaire en matière d'évaluation environnementale.

Il prend connaissance de l'analyse faite dans cette directive, sur la base de laquelle la Commission conclut que:

- a) les prescriptions procédurales en vigueur à l'heure actuelle dans les États membres pour l'évaluation environnementale des projets présentent des lacunes dans la mesure où elles n'assurent pas toujours un haut niveau de protection de l'environnement;

⁽¹⁾ JO C 129 du 25.4.1997, p. 14.

b) d'importants développements sont intervenus dans les États membres depuis 1988 dans le domaine de l'évaluation des plans et des programmes et qu'un certain nombre d'États membres disposent déjà d'une législation qui correspond aux exigences minimales établies par la proposition. Le Comité des régions préconise d'attendre la transposition dans la législation des États membres de la directive du 3 mars 1997 portant modification de l'évaluation des incidences environnementales avant d'arrêter de nouvelles prescriptions communautaires dans le domaine de l'évaluation des incidences environnementales.

Il y a lieu de clarifier la base juridique de la directive. Le CdR invite dès lors la Commission à réexaminer la base juridique de sa proposition (article 130 S (1) du traité CE).

1.3. Le CdR constate l'absence d'une perspective globale dans la proposition. Il faut étudier les questions d'environnement en conjonction avec des questions sociales et économiques, et avec une gestion des ressources à long terme, dans le cadre d'un processus de planification. Il s'agit d'un premier pas important dans le sens d'un développement durable.

Sans préjuger des réserves formulées ci-dessus à l'encontre de la proposition de directive, le Comité des régions prend position comme suit sur les différentes dispositions de la directive

1.4. Le CdR estime qu'il convient d'explicitier davantage l'article 3 concernant la mise en œuvre de la directive. Il doit apparaître clairement que la directive ne comporte pas d'obligations de créer de nouveaux processus de planification, mais qu'elle s'applique simplement aux processus de prise de décision qui existent déjà. Il importe que les États membres respectifs puissent continuer à utiliser les procédures existantes et adopter néanmoins des plans et des programmes en vue de réaliser les intentions qui sont celles de la directive.

1.5. Toutefois, le CdR estime qu'à certains égards, la portée de la proposition de directive est inappropriée. Telle qu'elle est actuellement rédigée, selon le cas, elle ne s'appliquerait manifestement pas, ou pourrait être considérée comme ne s'appliquant pas à des programmes ou des plans qui influent fondamentalement sur l'affectation des sols et ses effets sur l'environnement,

- a) soit parce qu'ils ne concernent pas spécifiquement et exclusivement, ou au moins partiellement, l'affectation des sols;
- b) soit parce que leur statut et les procédures applicables à leur adoption sont trop informelles et qu'ils relèvent de la directive proposée telle que rédigée actuellement.

1.6. La proposition de directive ne s'appliquerait pas non plus aux programmes financiers de l'UE qui peuvent avoir des incidences importantes sur l'environnement. Le CdR reconnaît que de tels programmes sont actuellement soumis à des critères environnementaux, mais ceux-ci ne sont pas aussi stricts que ceux exposés dans la proposition de directive.

1.7. La proposition de directive imposerait manifestement des coûts supplémentaires à un grand nombre,

voire à la plupart des autorités tenues de s'y conformer. Ces coûts varieraient considérablement d'un État membre à l'autre, et probablement aussi au sein des États membres, en fonction du niveau de perfectionnement des procédures appliquées par chacun d'entre eux dans le cadre des dispositions actuelles.

2. Contexte général — l'Union et les exigences en matière d'environnement

2.1. Le cinquième programme d'action pour l'environnement a souligné l'importance d'une approche cohérente en matière de normes environnementales dans l'UE, en particulier en tant que base d'une concurrence équitable entre les différentes parties de l'Union, ainsi que l'importance d'intégrer l'évaluation environnementale dans le processus de planification stratégique afin de concrétiser cette cohérence. Il est dès lors essentiel, afin de garantir des avantages économiques et environnementaux pour l'Union dans son ensemble, d'intégrer de telles normes dans les processus d'aménagement du territoire dans toute l'Union.

2.2. Cela apparaît à l'article 130 R du Traité, qui stipule que la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement contribue à la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes et l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, et que cette politique est fondée sur le principe de précaution.

3. La législation existante de l'UE

3.1. Le CdR reconnaît les bénéfices apportés par la mise en œuvre de la directive 85/337/CEE existante, imposant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. La nouvelle proposition de directive met en lumière les éléments inappropriés de ces dispositions pour assurer une protection efficace de l'environnement, notamment le fait qu'elles n'imposent pas:

- a) l'évaluation des incidences pouvant être causées par les effets combinés de projets dépassant les limites géographiques et fonctionnelles;
- b) l'évaluation des incidences pouvant être causées par les effets cumulés de projets multiples qui, individuellement, peuvent ne pas avoir d'incidences significatives;
- c) la possibilité de consultation et de participation au processus décisionnel au stade le plus précoce possible.

4. Modifications souhaitables de la portée du nouveau projet de directive

4.1. Le CdR est préoccupé de ce que l'article 2 de la proposition de directive limite l'application de ses

dispositions aux plans et programmes ayant pour objet spécifique et exclusif, ou au moins essentiel, l'affectation des sols. De nombreux plans et programmes modifiant fondamentalement l'affectation des sols et ses effets sur l'environnement, la santé des personnes et la consommation de ressources naturelles sont élaborés dans le cadre d'autres politiques, notamment celle des transports.

4.2. Il est dès lors essentiel, selon le CdR, que de tels plans et programmes portant sur tout type de développement ou de réalisation en matière d'aménagement physique ou spatial soient soumis directement aux dispositions de la directive. Il ne suffit pas que cela soit fait indirectement, et donc probablement à un stade trop avancé, par le biais d'un examen ultérieur dans le cadre de la législation des États membres portant spécifiquement sur l'aménagement du territoire.

4.3. Le CdR note également que les plans et programmes de l'UE, élaborés par exemple dans le cadre des Fonds structurels, ne sont pas couverts par la proposition de directive. Les orientations relatives aux Fonds structurels contiennent bien sûr des critères environnementaux, mais ceux-ci ne sont pas aussi stricts qu'une évaluation environnementale complète, et une consultation publique n'est actuellement pas obligatoire. Le CdR partage ce point de vue et préconise une évaluation environnementale plus approfondie des projets élaborés dans le cadre des programmes des Fonds structurels et ayant une incidence sur l'environnement.

4.4. Le CdR se préoccupe également de ce que la directive s'appliquera uniquement aux plans et programmes faisant l'objet de procédures formalisées pour leur préparation et leur adoption par une autorité compétente ou soumis aux dispositions spécifiques d'un acte législatif. De nombreux plans et programmes ayant des effets potentiellement fondamentaux sur l'environnement sont formulés et adoptés au niveau national ou régional par les gouvernements ou autorités locales concernés, ou par des agences indépendantes, sans qu'il n'existe de cadre réglementaire pour le degré de formalisme envisagé dans l'article 2 a) (i) dans sa formulation actuelle. Le CdR estime que la directive devrait s'appliquer à tous les plans et programmes concernés, élaborés par les gouvernements, les autorités locales ou leurs agences au niveau national, régional ou local, indépendamment de la procédure appliquée. Toutefois, le CdR admet que les évaluations au niveau local ne devraient pas faire double emploi avec celles qui sont déjà effectuées au niveau régional ou national des États membres.

4.5. Il importe également de clarifier la marge d'interprétation des termes «plan» et «programme» lorsque l'on détermine la portée de la directive proposée. Le CdR comprend et partage le souhait des États membres de ne pas entraver le processus politique en limitant leur capacité à formuler et à adopter des politiques générales.

4.6. Toutefois, dès que des politiques sont assorties de données chiffrées – précisant par exemple le niveau global d'un type particulier d'aménagement envisagé au sein d'un État membre ou d'une région, ou l'articulation de cet aménagement au sein de cet État ou de cette

région – ils deviennent effectivement des plans ou des programmes tenus manifestement de répondre aux dispositions de la directive proposée. Une fois ce degré de spécificité atteint, ils commencent à empiéter sur des décisions ultérieures relatives à des projets individuels, justifiant par là même l'introduction des nouvelles exigences proposées.

4.7. Il est par conséquent vital, selon le CdR, que la portée de la directive proposée soit définie de manière à ce que tout instrument ou déclaration, quels qu'en soient l'intitulé ou la description, soient considérés comme un «plan» ou un «programme» si le niveau global ou la répartition envisagée pour tout type approprié d'aménagement ont été spécifiés.

4.8. Le champ d'application de la directive reste assez incertain. La directive peut avoir des conséquences positives pour les travaux menés au plan national et régional. Comme cela ressort du paragraphe 4.4, il importe que la directive ne s'applique aux plans et programmes de niveau local que si ceux-ci sont susceptibles, selon l'appréciation de l'État membre, d'avoir des effets significatifs sur l'environnement.

4.9. L'article 10, paragraphe 2, exclut de l'application de la directive les plans de gestion spécifiquement destinés aux zones spéciales de conservation et adoptés conformément à la directive 92/43/CEE du Conseil. Cependant, est réglementé et fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences tout plan ou projet non directement lié aux zones spéciales de conservation mais susceptible d'affecter ces sites de manière significative.

4.10. Le CdR considère que l'on peut renoncer dans ces cas à appliquer une procédure propre d'évaluation dès lors que les évaluations nécessaires ont déjà été effectuées au cours de la procédure de planification et donc avant la présentation de résultats.

4.11. L'obligation de consulter le public et d'autres instances est une caractéristique essentielle de la proposition de directive. Toutefois, le CdR souhaite vivement que cette discipline ne soit pas appliquée de manière à répéter, à compliquer inutilement ou à allonger les processus existants pour l'élaboration de plans et de programmes.

5. Coûts

5.1. Les effets financiers de la mise en œuvre de la directive proposée varieront considérablement en fonction des différentes exigences déjà posées aux autorités compétentes dans les États membres, et selon la mesure dans laquelle ils ont déjà adopté volontairement des procédures allant au-delà de ces exigences.

5.2. Dans les États membres où des considérations environnementales plus larges ont déjà été intégrées dans des procédures dans le cadre de la législation relative à l'aménagement du territoire, l'augmentation des coûts sera relativement faible. L'exposé des motifs de la proposition de directive souligne que les processus actuels nécessitant une évaluation environnementale de projets individuels seront, aux termes de la proposition de directive, réalisés au stade plus précoce de la planification, et ne devront plus être répétés au stade du projet. Cela s'appliquera particulièrement à l'ensemble d'informations «de base» relatives aux conditions environnementales au sein d'une localité.

Le Comité des régions attire toutefois l'attention sur le fait que les résultats d'une évaluation environnementale de plans et de programmes ne seront souvent plus utilisables lors de l'examen de projets concrets parce que les projets sont généralement réalisés bien plus tard que l'élaboration des plans et des programmes et que les données collectées seront alors dépassées. Cela entraînera des surcoûts considérables pour les autorités des États membres et les parties concernées par les projets.

5.3. Quelques autorités compétentes dans certains États membres pensent que les procédures qu'elles suivent déjà en matière de formulation et d'adoption de plans et programmes sont équivalentes à celles qui seront requises par la directive proposée, et qu'elles encourront des frais supplémentaires peu importants. D'autres autorités compétentes, en revanche, devront manifestement engager des frais très élevés pour satisfaire aux exigences proposées. Il est essentiel que les ressources soient disponibles, par les voies appropriées au sein de chaque État membre, afin de pouvoir supporter intégralement ces frais complémentaires.

6. Procédures d'évaluation

6.1. Il y a lieu d'introduire dans l'article 8 de la proposition de directive un nouveau paragraphe stipu-

lant que l'autorité compétente responsable de l'adoption ou de la soumission au processus législatif du plan ou du programme concerné doit motiver la décision adoptée lorsque celle-ci diffère du contenu de la déclaration sur l'environnement, des consultations réalisées auprès des autorités et/ou des organismes responsables de l'environnement et de tout avis exprimé par les personnes intéressées.

6.2. Le CdR estime également que la déclaration mentionnée à l'article 98 devra contenir les lignes directrices pour l'évaluation ultérieure des projets élaborés dans le cadre des plans et des programmes évalués.

6.3. Les dispositions de l'article 10, alinéa 1, de la proposition de directive, selon lesquelles l'évaluation environnementale doit respecter les prescriptions de la directive 85/337/CEE, doivent s'étendre à la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive antérieure, laquelle concerne l'évaluation des incidences de projets publics et privés déterminés sur l'environnement.

7. Conclusion

7.1. Le CdR approuve vivement l'idée générale de la directive proposée, qu'il considère comme une amélioration majeure des mécanismes de protection de l'environnement au sein de l'Union.

7.2. Le CdR estime que la portée de la directive proposée doit être clarifiée à plusieurs égards, comme indiqué dans le présent avis, afin de garantir que les plans et programmes relatifs à l'aménagement physique et spatial, élaborés à tous les niveaux et dans tous les contextes, soient soumis à ces exigences.

7.3. Le CdR reconnaît que la directive proposée entraînera des coûts à des degrés très divers pour les autorités compétentes au sein de l'Union, et invite les États membres respectifs à veiller à ce que ces coûts soient financés dans leur intégralité.

Bruxelles, le 20 novembre 1997.

Le Président

du Comité des régions

Pasqual MARAGALL i MIRA