

UNIVERSITÉ DE LIMOGES
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

CENTRE DE RECHERCHES INTERDISCIPLINAIRES EN
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT
ET DE L'URBANISME
CRIDEAU
(UMR 6062- CNRS/INRA)

CENTRE INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ DE
L'ENVIRONNEMENT
C.I.D.C.E.

L'ÉVALUATION DES INCIDENCES
DE CERTAINS PLANS ET
PROGRAMMES SUR
L'ENVIRONNEMENT

(DIRECTIVE 2001/42 DU 27 JUIN 2001)

avec la collaboration du :

GROUPEMENT DE RECHERCHE SUR LES INSTITUTIONS ET LE
DROIT DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'URBANISME ET DE
L'HABITAT
GRIDAUH
(GIP DE RECHERCHE, UNIVERSITÉ PARIS 1)

UNIVERSITÉ DE LIMOGES
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

CENTRE DE RECHERCHES INTERDISCIPLINAIRES EN
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT
ET DE L'URBANISME
CRIDEAU
(UMR 6062- CNRS/INRA)

CENTRE INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ DE
L'ENVIRONNEMENT
C.I.D.C.E.

L'ÉVALUATION DES INCIDENCES
DE CERTAINS PLANS ET
PROGRAMMES SUR
L'ENVIRONNEMENT

(DIRECTIVE 2001/42 DU 27 JUIN 2001)

Journée d'étude du 24 janvier 2002

avec la collaboration du :

GROUPEMENT DE RECHERCHE SUR LES INSTITUTIONS ET LE
DROIT DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'URBANISME ET DE
L'HABITAT
GRIDAUH
(GIP DE RECHERCHE, UNIVERSITÉ PARIS 1)

La mise en forme rédactionnelle du document a été réalisée par
M. François PELISSON

La mise en forme technique du document a été réalisée par
Mme Sonia PELANGEON

SOMMAIRE

PARTICIPATION DU PUBLIC A L'ELABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ENVIRONNEMENTALES: D'AARHUS A BRUXELLES <i>par M. Gérard MONEDIAIRE</i>	7
LE CONTENU JURIDIQUE DU RAPPORT SUR LES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES <i>par M. Jean-Pierre LEBRETON</i>	25
LE CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE 2001/42/CE DU 27 JUIN 2001 RELATIVE A L'EVALUATION DES INCIDENCES DE CERTAINS PLANS ET PROGRAMMES SUR L'ENVIRONNEMENT : LE CAS DE L'URBANISME <i>par M. François PRIET</i>	37
EVALUATION DES INCIDENCES DE CERTAINS PLANS ET PROGRAMMES SUR L'ENVIRONNEMENT : L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE <i>par M. Bernard DROBENKO</i>	53
LES PROBLEMES METHODOLOGIQUES POSES PAR LE RAPPORT SUR LES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES : ETUDE D'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT OU EVALUATION STRATEGIQUE ? <i>par M. Jean-Jacques GOUGUET</i>	89
LE CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE PLANS ET PROGRAMMES DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT <i>par M. Michel PRIEUR</i>	105

La Directive « Plans et Programmes »

**PARTICIPATION DU PUBLIC À L'ÉLABORATION DES
POLITIQUES PUBLIQUES ENVIRONNEMENTALES:
D'AARHUS À BRUXELLES**

Gérard MONEDIAIRE

*Maître de Conférences (droit public) Université de Limoges
Directeur du CRIDEAU (UMR 6062-CNRS / INRA)*

Deux instruments supra nationaux¹, de nature distincte, tendent à renforcer les voies de la protection de l'environnement par le truchement de l'invention de procédures en appelant, entre autres, à une participation accrue du public. Leur inspiration est largement commune, leurs champs d'application ne sont pas similaires, ni leur portée juridique. Peut-être pourrait on former l'hypothèse de la réception juridique partielle (mais non avouée puisque la directive ne se réfère pas à la Convention d'Aarhus) opérée par la directive du 27 juin 2001 de certaines parmi les stipulations de la Convention de 1998. Une telle suggestion ne serait pas réellement erronée, sauf à se garder de restaurer implicitement un modèle classiquement hiérarchique de fonctionnement du droit. On se situe en effet d'emblée dans une configuration de relative complexité, quoique non inédite. En effet, constituent le paysage normatif une Convention

¹ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ONU, Commission économique pour l'Europe ; Aarhus, Danemark 25 juin 1998) Cf. *RJE* n° spécial 1999 « La convention d'Aarhus ».

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 ; *JOCE* L.197/30 du 21 juillet 2001.

La Directive « Plans et Programmes »

internationale à laquelle les Etats parties signataires² sont simultanément les Etats membres d'une organisation d'intégration économique régionale (la Communauté européenne) qui a également signé la Convention³, et qui exerce une action normative, en l'occurrence par voie de directive, sur ses Etats-membres. Voici une illustration du droit contemporain en « boucles étranges »⁴ qui invite à examiner de plus près les aventures de la polyphonie juridique à l'œuvre, en limitant le propos au sort réservé à la participation du public, principe directeur de démocratie participative désormais solidement institué juridiquement, sinon toujours efficacement mis en œuvre dans le cadre de l'objectif du développement durable.

Pour ce faire, une attention particulière doit être apportée aux champs d'application respectifs des deux normes : bien sûr il s'agira toujours de politiques publiques d'environnement, mais ces dernières peuvent prendre force et vigueur à travers des instruments diversifiés, au sein desquels la catégorisation n'est pas toujours évidente (I). Puis, il est de bonne méthode de tenter de contraster les formes procédurales de participation du public, dont il faut rappeler que l'information est le préalable logique, afin notamment de se forger une opinion sur l'épaisseur réelle des modifications apportées au processus décisionnel (decision making) appelées par la « gouvernance » (II)

I- LES CHAMPS D'APPLICATION RESPECTIFS

Les manifestations sémantiques en cause ici sont celles de « politiques », « plans », « programmes », substantifs assez indéterminés en droit. Souvent employés dans la pratique de manière aléatoire comme des synonymes, il est malaisé, sauf à se transformer en « faiseur de systèmes », d'attribuer à chacun des caractères propres, qui l'autonomiseraient au plan théorique de ses voisins. Surtout, les bases légales et les instruments d'exécution peuvent varier considérablement : on a connu des « programmes » enclenchés sur la base d'une annonce

² Un sous ensemble des Etats parties

³ Engagement international de la Communauté, qui demeure subordonné à l'égard du droit originaire, mais occupant une place supérieure par rapport à la législation dérivée (D. Simon « Le système juridique communautaire » PUF 1998, p242 sq)

⁴ Mireille DELMAS MARTY, *Pour un droit commun* Seuil 1994, notamment p .90 sq.

La Directive « Plans et Programmes »

effectuée dans les médias⁵, alors que d'autres nécessitent le vote de lois susceptibles parfois d'engendrer des difficultés constitutionnelles⁶.

Reste que, sans doute à raison de la nature des instruments en cause, la Convention d'Aarhus se veut a priori extensive (A), alors que la directive communautaire s'avoue plus circonscrite (B).

A- Le volontarisme mesuré de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies : les articles 7 et 8⁷.

1- L'article 7 concerne les « plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement »

Les définitions de l'article 2 ne font pas la grâce à leur lecteur de fournir des définitions qui contrasteraient utilement les notions de plan, programme, et de politique.

Pour autant, la rédaction même de la disposition conventionnelle établit une distinction forte entre les « plans et programmes » d'une part, les « politiques » de l'autre.

En effet, les premiers font l'objet de développements assez substantiels, les obligations consenties par les Etats parties s'exprimant à l'indicatif : « chaque partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement (...) »

A l'énergie de cette formule, fait écho de manière très assourdie celle dédiée aux politiques : dans une brève et ultime phrase de l'article 7, il est indiqué que « chaque partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement ». Il est clair qu'aucun effet direct ne peut être attendu d'une telle rédaction qui laisse toute latitude aux Etats au stade de

⁵ Reprise des essais nucléaires français en atmosphère dans le Pacifique. Cette « politique » s'est en outre réalisée à travers un « programme » de tirs. Il devait bien s'agir de politique, et même de « haute » politique, puisque le Conseil d'Etat y a vu un acte de gouvernement.

⁶ La politique française de l'eau s'exprime, via différents textes législatifs et réglementaires, par l'institution de redevances obligatoires, dont le Conseil constitutionnel a mis en doute la nature, en suggérant qu'il pouvait bien s'agir d'impôts.

⁷ L'article 6 de la Convention concerne la « participation du public aux décisions relatives à des activités particulières ». Il est le seul à être assorti d'une annexe positive comprenant 22 paragraphes (annexe I).

La Directive « Plans et Programmes »

la mise en œuvre concrète de la règle, en réalité davantage de style déclaratif que normatif.

2- L'article 8 vise les « dispositions réglementaires et/ou les instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale »

Là encore, aucune définition positive ne figure à l'article 2 de la Convention, sauf à considérer le contenu de la notion d'autorité publique. A cet égard, l'article 2 - §2, 2^e alinéa, indique formellement que « la présente définition n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs ». En conséquence, les « instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale » sont exclusifs des normes de facture parlementaire, soit les lois des différents Etats-parties. On verra qu'il en va différemment en ce qui concerne la Communauté européenne, à raison de la spécificité du processus décisionnel engendrant la « législation » dérivée.

B- Le pragmatisme résolu de la directive du 27 juin 2001

1- A l'égard du contenu destiné aux Etats membres

Une évidence s'impose d'emblée : à la différence de la Convention d'Aarhus, la directive ne souffle mot de « politiques ».

L'article 2 (Définitions) précise le contenu sémantique de la notion des « plans et programmes », qui sont concernés tant au niveau de leur élaboration que de leurs modifications, ces dernières n'étant pas explicitement visées par l'article 7 ou la Convention d'Aarhus.

Le critère organique revêt ici une importance particulière. Si les deux textes ne manquent pas de désigner, outre les autorités nationales, aussi les autorités locales⁸, la Convention est plus précise que la directive en évoquant différentes hypothèses de « démembrements » administratifs pour les soumettre à ses stipulations⁹, tandis que la directive envisage le cas de la disjonction entre autorité chargée de l'élaboration et autorité chargée de l'approbation : dans tous les cas de figures, le plan ou le programme est soumis au contenu de la directive. Surtout, alors que la Convention, on s'en souvient, excluait clairement le domaine législatif de son champ d'application, la directive se fait beaucoup plus nettement

⁸ Aarhus : art. 2, 2^o, a ; directive CE : art. 2 a

⁹ Aarhus, art. 2, 2^o, b, c.

La Directive « Plans et Programmes »

intégratrice, en visant les plans et programmes « élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le Parlement ou par le gouvernement par le biais d'une procédure législative »¹⁰.

L'article 3, pour sa part, détaille les caractéristiques des plans et programmes qui constituent son champ d'application. Il le fait avec une précision absente de l'article 7 de la Convention, ce qui est dans l'ordre des choses compte tenu de la nature distincte des deux instruments. C'est alors toute une série de thèmes qui sont déclinés, tantôt relevant de politiques sectorielles de l'environnement (déchets, eau), tantôt de l'aménagement du territoire urbain et rural et de l'urbanisme, ou encore de politiques à incidences environnementales fortes¹¹ (agriculture, sylviculture, pêche, énergie, industrie, transport, télécommunications, tourisme), pour autant qu'ils sont les cadres d'appréciation des demandes d'autorisations de projets soumis à étude d'impact environnementale aux termes de la directive 85/337 CEE. Indépendamment de ce premier domaine¹², un second est défini qui concerne les plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence environnementale sur les sites « Natura 2000 » dès lors qu'ils sont soumis à évaluation selon les articles

¹⁰ Directive, art.1, a. Le même article précise qu'il faut que les plans ou programmes soient « exigés » par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives. Il y a un espace d'exégèse aux conséquences décisives pour le périmètre réel des champs d'applications. Pour raisonner aux limites : soit « exigé » s'entend comme excluant du champ de la directive les plans et programmes non constitutifs d'une catégorie juridique issue du droit écrit, et le périmètre s'éloigne ; soit l'adjectif se comprend comme limitant le champ d'application aux documents dont l'élaboration est rendue rigoureusement obligatoire par un texte législatif ou réglementaire, et le périmètre se rapproche considérablement. On peut encore imaginer, par analogie avec des Règlements communautaires tels ceux concernant le management environnemental ou l'agriculture biologique un système de type « volontaire » du type, en droit français « aucune commune ne peut être contrainte d'élaborer un plan local d'urbanisme - à supposer qu'elle délibère favorablement pour son élaboration, elle est soumise au contenu de la directive transposée ». Voir, cette revue, contribution du Prof. J.P. LEBRETON, et passim ; également F. HAUMONT « Une directive européenne sur les études d'impact » Et. foncières n°94 nov. - déc. 2001 p. 26 sq. Mais on peut vraisemblablement considérer que sont « exigés » tous les plans et programmes imposés par des directives communautaires. La catégorie n'est pas négligeable, 18 directives au moins obligeant les Etats à se doter de tels documents (cf G. MICHEL « L'apport de la jurisprudence communautaire aux notions de plan et de programme en matière d'environnement », mémoire DEA de l'environnement et de l'urbanisme, sous la direction de Michel PRIEUR, 2002.

¹¹ Manière de prise en considération de la clause d'omniprésence des préoccupations environnementales (principe d'intégration, art. 6 traité CE, in Principes ; et article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union - Nice 2000)

¹² Directive CE, art.3 (champ d'application), 2°, a.

La Directive « Plans et Programmes »

6 (3° et 4°) et 7 (directive 79-409CEE dite « oiseaux ») de la directive 92/43/CEE¹³. L'effet téléologique de cette dernière directive joue donc à plein, sans autre conditionnalité.

Deux dispositions introduisent un risque d'incertitude quant au champ d'application de l'évaluation environnementale. Ainsi, les Etats ont une assez grande latitude¹⁴ pour dispenser d'étude les plans et programmes qui déterminent l'utilisation « de petites zones au niveau local », et pour les modifications mineures apportées à des plans ou programmes. La même liberté leur échoit pour déterminer si les plans et programmes, qui n'entrent pas dans les catégories substantielles fixées par la directive, doivent être soumis à évaluation stratégique.

Suite à l'énumération positive de l'article 3 - 2° a et b, se rencontre enfin une liste négative de plans et programmes qui échappent à l'obligation : il s'agit de ceux qui concernent la défense nationale et la protection civile à titre exclusif, ainsi que des plans et programmes financiers ou budgétaires¹⁵. Peut être est-ce dans cette dernière catégorie que se loge la réalité des « politiques » maintenues hors du champ d'application de la directive.

2- A l'égard de la Communauté européenne elle-même.

La Communauté européenne ayant signé la Convention d'Aarhus, il convient d'examiner si elle entend mettre en application ses stipulations en s'appliquant à elle-même l'adage « *tu pateres legem quam ipse fecistis* » avec la même intensité que celle imposée aux Etats membres par le truchement de la directive¹⁶.

¹³Directive CE, art. 3.2 b - Voir « Gérer les sites Natura 2000 - Les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats ». Commission européenne, 2000 ; notamment 4° (p.30), 5° (p.42), et annexe III (p.60)

¹⁴ Voir l'annexe II de la directive qui énumère les critères utiles.

¹⁵ Directive CE, art. 3-8°

¹⁶ Il est bien entendu qu'il n'est pas dans l'objet habituel d'une directive de s'appliquer aux institutions et organes de la Communauté. Il s'agit ici principalement d'examiner rapidement si le processus décisionnel communautaire répond à l'exigence du « plus grand respect de principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens » posé à l'article 1^{er} du Traité sur l'Union européenne à Amsterdam, et qui inspire à l'évidence pour sa part la directive de 2001. On se souvient que la directive relative à l'information en matière d'environnement (Directive du Conseil n°90/313/CEE du 7 juin 1990) avait suscité une remarque malicieuse de la doctrine (Conclusions Michael Bothe et Michel Prieur in « Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union européenne » PULIM 1997) qui regrettait que la Communauté ne s'applique pas ipso facto, les contraintes bienvenues qu'elle

La Directive « Plans et Programmes »

En terme de champ d'application, on peut en première approximation proposer le bilan suivant. La catégorie des plans et programmes invite à se reporter aux politiques, actions, contributions (et autres dénominations) de l'article 3 du Traité instituant la Communauté européenne, au nombre de vingt, pour les rapprocher du champ d'application de la directive de 2001. Les politiques relatives à l'environnement ne posent évidemment pas de problème (alinéa k du Traité, item déchets et eau de l'article 3-2-a de la directive) : différents documents, livres blancs et verts, communications, programmes - dont les six programmes pour l'environnement - peuvent très certainement s'analyser en qualité d'études d'impact stratégiques, au prix peut-être ici ou là d'un ré-aménagement interne largement formel¹⁷. En revanche les difficultés se font jour, sous plusieurs angles, pour d'autres domaines visés par la directive. On relèvera ainsi que l'énergie, l'aménagement du territoire et l'affectation des sols comptent aux termes de l'article 175 du Traité CE parmi les dispositions et mesures exigeant l'unanimité du Conseil (procédure de consultation du Parlement et des Comités économique et social et des régions) : en soi cette disposition dérogatoire n'interdit pas l'élaboration d'une étude d'impact, mais elle en rend sans doute la mise au point plus délicate. Ailleurs, des superpositions explicites de domaines ne devraient pas susciter de problèmes (tourisme, transports, industrie...), tandis que la protection civile est exclue de l'obligation d'étude d'impact par la directive (ce qui semble critiquable à raison des configurations des droits nationaux où - cas de la France - certains aspects de la protection civile sont liés à la politique de lutte contre les risques naturels et technologiques¹⁸).

Mais les tensions les plus vives se localisent à l'évidence autour des « fonds structurels » communautaires. Une très forte pression s'est exprimée à cet égard pendant la phase d'élaboration de la directive¹⁹, elle

imposait aux Etats membres. L'évolution des choses a pu atténuer la portée de ces critiques (cf. Gérard MONÉDIAIRE : « Les droits à l'information et à la participation du public auprès de l'Union européenne » *REDE* 2-1999 et 3-1999. Le mouvement s'est achevé par la publication du Règlement (CE) n°1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JOCE L.31 mai 2001), sur la base duquel les institutions ont adopté (ou vont adopter) des décisions modifiant leurs règlements intérieurs.

¹⁷ Cf le §2 des considérants de la directive de 2001.

¹⁸ D'autres exigences de la directive (télécommunications) ne figurent pas sous cette dénomination à l'article 3 T. CE. Sans doute sont-elles incluses dans le cadre du n. « encouragement à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens ».

¹⁹ Pressions émanant tant du Parlement européen que du Comité économique et social et du Comité des régions.

La Directive « Plans et Programmes »

a abouti au système transitoire emporté par le 9° de l'article 3 de la directive, qui met à l'abri de l'évaluation environnementale globale les règlements concernant les fonds structurels, y compris le FEOGA - développement rural, mais uniquement pour la période de programmation en cours, en quelque sorte par application du principe de non rétroactivité de la loi, ce qui laisse supposer qu'à l'avenir (échéances 2006-2007) les fonds structurels, notamment en ce qu'ils visent la politique agricole commune devraient être soumis à évaluation environnementale stratégique. Au surplus, l'article 2-a de la directive intègre explicitement dans la catégorie des plans et programmes concernés tous « ceux qui sont co-financés par la Communauté européenne » (ainsi que leurs modifications).

En vérité, on se situe ici à l'épicentre des problèmes tant procéduraux que de fond engendrés par, ensemble, l'exigence du niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement (art.2 T.CE)²⁰, et de la clause d'omniprésence emportée par l'article 6 du Traité CE²¹, en ce qu'elle pose que « les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable ». Dès lors, les propositions de directives non spécifiquement dédiées à l'environnement, mais susceptibles à titre incident d'avoir un effet négatif sur l'environnement, devront-elles être assorties d'une étude d'impact stratégique ? Et l'environnement, et le principe d'intégration des politiques publiques y gagneraient.

II- LES INSTRUMENTS PROCÉDURAUX DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Il est utile en premier lieu de s'interroger sur la consistance du « public » dont les deux textes souhaitent la participation au processus décisionnel (A). La notion est en effet polysémique, supposant toute une gamme de situations évoluant de la position la plus libérale qui assimilera « public » à personne physique, jusqu'à la plus restrictive qui ne retiendra que le public représenté sous forme d'institution (fut-elle de type associatif) agréée par l'administration.

²⁰ Mentionné au §6 des considérants de la directive.

²¹ Et explicitement rappelée au §1 des considérants de la directive, tandis que le §4 évoque l'évaluation environnementale en tant qu' « outil important d'intégration » (de l'environnement dans les autres politiques)

La Directive « Plans et Programmes »

En second lieu, il convient de scruter les modalités prévues d'organisation effective de la participation, qui ne se séparent pas de l'accès préalable et constant à l'information²², mais appellent aussi la prise en considération, entre autres, de la chronologie du processus de décision (B)

A- Les acteurs constitutifs du « public »

1- Les « définitions » des article 2 des textes en cause sont ici explicites

Les « publics » respectifs de la Convention d'Aarhus et de la directive de 2001

Une distinction est introduite dans la Convention entre les notions de « public » (art.2 - 4^o) et de « public concerné » (art. 2-5^o).

Le public « désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales, et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes ». Quant au public concerné, il est formé par « le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel ». Une présomption d'intérêt est en outre posée au bénéfice des « ONG qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne » : elles sont « réputées avoir un intérêt ». Le public est donc entendu très largement²³, mais on ne peut pas être absolument convaincu par l'opportunité de distinguer entre « public » et « public concerné ». En effet, une redondance est nette entre le « public concerné » de forme associative réputé avoir un intérêt du §5 de l'article 2 et les « associations, organisations ou groupes constitués », « personnes (...) morales », du §4 du même article. Tout au plus peut-on inférer que le « public concerné » désigne les personnes physiques ou morales plus directement affectées matériellement ou à l'égard de leurs buts par les décisions environnementales, mais sans que le régime institué

²² Questions liées au droit à l'information qui ne sont pas traitées ici.

²³ Voir en particulier le §9 de l'article 3 de la Convention (Dispositions générales) qui exclut toute condition de nationalité, de citoyenneté, de domicile pour les personnes physiques, et fait de même, mutatis mutandis, pour les personnes morales.

La Directive « Plans et Programmes »

ultérieurement par la Convention n'établit de privilège net en sa faveur²⁴ au plan de la procédure administrative non contentieuse.

La directive, quant à elle est beaucoup plus lapidaire dans sa définition du public. Selon l'article 2 (Définitions), d, il s'agit d' « une ou plusieurs personnes physiques ou morales, ainsi que, selon la législation ou la pratique nationale, les associations, organisations et groupes rassemblant ces personnes ». Il ne semble pas que cette brièveté puisse s'analyser en tant que restriction du champ du « public » dans le domaine de la participation. Toutefois, la distinction d'Aarhus entre public « banal » et public « spécial » est réintroduite dans le corps de la directive, au titre de l'article 6 qui définit le contenu des consultations. Il est à relever d'abord que le principe de subsidiarité conduit le législateur communautaire à confier aux Etats membres le soin de définir le public à consulter, mais surtout que le §4 de l'article 6 isole, au sein du « public », le « public affecté ou susceptible d'être affecté par la prise de décision ou intéressé par celle-ci (...) y compris les ONG concernées, telles que celles qui encouragent la protection de l'environnement et d'autres organisations concernées ».

En définitive, il est possible d'admettre que les deux textes, dédiés de manière générale à la participation du public, entendent cependant établir une distinction au profit du public « affecté » ou « concerné » qui comprend implicitement deux catégories : celle parfois qualifiée de « riverains », ce qui se comprend mieux pour les hypothèses d'opérations que pour celles de plans ou programmes ; et celle des ONG environnementales (ou inscrivant plus largement leur action dans la perspective des trois piliers du développement durable) à raison de leurs objets sociaux²⁵.

²⁴ Toutefois, selon l'art.6, §2 (participation du public aux décisions relatives à des activités particulières), c'est le « public concerné » qui « doit être informé comme il convient », mais par un « avis au public ou individuellement ». Aussi, même article, §5 : les pétitionnaires d'autorisations devraient, aux fins d'information « identifier le public concerné », et §6 invitant les parties à faire en sorte que le « public concerné » puisse consulter différentes informations. La distinction n'apparaît pas au stade des articles 7 et 8 concernant les plans, programmes et politiques qui n'évoquent que le « public ». En revanche, elle fait une réapparition à l'article 9 (accès à la justice), qui posant le principe d'un « large accès à la justice », semble le réserver de manière prioritaire au « public concerné » : c'est peut-être ici que la distinction se justifie le mieux, en raison des traditions juridiques nationales et aussi communautaires relatives aux capacités et intérêts pour ester.

²⁵ On doit cependant signaler que la catégorie du « public » en tant qu'expression d'intérêts est fort large : peut être intéressée ou concernée, une ONG défendant des

2- Les implications à l'égard des Etats-membres et de la Communauté européenne

Il est hors de la portée de la présente contribution d'examiner, en terme de droit comparé, l'état des droits nationaux à l'égard de la participation du public. Il est cependant possible d'avancer l'hypothèse qu'il existe un « acquis » communautaire dans ce domaine. Pour autant, des ajustements ou toilettages de régimes nationaux seront très certainement nécessaires pour harmoniser les notions de public et de public intéressé. Par ailleurs, on ne peut omettre l'évocation de la perspective de l'élargissement de la Communauté à de nouveaux Etats pour lesquels la mise en œuvre de la Convention et / ou de la directive pourra engendrer davantage de difficultés. Il est vrai qu'il avait pu être suggéré que la Convention d'Aarhus comptait fortement, parmi ses buts implicites, l'institutionnalisation des processus décisionnels démocratiques dans les anciens Etats de l'Europe de l'Est, se voulant ainsi processus d'apprentissage...

En revanche, en ce qui concerne la Communauté européenne, l'application de l'esprit et de la lettre des textes ne devrait conduire qu'à un approfondissement, et nullement à un bouleversement. En effet, le régime décisionnel communautaire a fait émerger une pratique d'association des intérêts au processus décisionnel²⁶. Elle se signale, en particulier pour le présent propos, dans des domaines sectoriels qui ne sont pas indépendants des questions environnementales telles la réglementation et la normalisation technique, mais aussi plus directement pour ce qui a trait au label écologique. Il est encore nécessaire de relever l'antériorité du Forum pour l'environnement (5^e Programme « Pour un développement durable »), tandis que les tendances à l'extension de la participation, sensibles dès la période du Traité de Maastricht, s'expriment dans deux communications de la Commission : « Une transparence accrue dans les travaux de la Commission (1993) », et « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêts (1993) ». Enfin, l'intérêt apporté par la Communauté à la consolidation d'un « public » environnemental sous forme associative est particulièrement mis en relief par le programme d'action à l'égard des ONG environnementales adopté par une décision du Conseil du 16 décembre 1997. Ce programme d'aides ne se limite pas aux ONG

intérêts industriels ou financiers non nécessairement harmonieux à l'égard de la protection de l'environnement.

²⁶ Cf. Gérard MONÉDIAIRE article cit. p. 253 sq.

La Directive « Plans et Programmes »

relevant de l'espace communautaire, mais concerne celles de l'Europe historique : c'est retrouver simultanément la perspective de l'élargissement de l'Union européenne, et le caractère universel de la Convention d'Aarhus²⁷, notamment en ce qui concerne le §4 de son article 3 (Dispositions générales) qui stipule que « Chaque partie accorde la reconnaissance et l'appui voulus aux associations (...) »

B- Les modalités de la participation du public

1- Une inspiration commune

Elle a trait en premier lieu à la volonté d'organiser une participation d'amont.

L'article 7 de la Convention d'Aarhus, pour ce qu'il traite des plans et programmes renvoie aux paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 qui concerne les activités ou opérations ponctuelles. C'est le paragraphe 4 qui indique expressément que « chaque partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ». Cette stipulation, dont on aura noté qu'elle est rédigée à l'indicatif est renforcée par le contenu du paragraphe 3, qui évoque les « différentes étapes de la procédure de participation » qui doivent réserver au public des « délais raisonnables » pour s'informer (par renvoi au paragraphe 2) et participer intelligemment et effectivement « tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement ».

La même préoccupation de participation en continu dès l'amorce du processus décisionnel transparait dans l'article 8, qui, traitant des dispositions réglementaires pose que la participation du public, pour être effective, doit se situer « à un stade approprié - et tant que les options

²⁷ Une telle politique d'appui aux ONG environnementales est d'autant plus nécessaire que la catégorie des intérêts est, comme on vient de le dire, fort vaste, incluant les intérêts économiques qui disposent à l'évidence de moyens sans commune mesure avec ceux des ONG environnementales. Elle peut connaître des moments de tension. Ainsi, le Bureau européen de l'environnement (BEE, fédération de 135 associations environnementales de l'espace européen) a suspendu sa participation en 2000 au processus officiel de normalisation de l'Union européenne, au motif que sa demande (conjointe avec celles du Fonds mondial pour la nature (WWF) et des Amis de la Terre) de financement pour la création d'un Bureau technique environnemental avait été rejetée par la Commission (Europe Environnement, 16 mai 2000, p. 15)

La Directive « Plans et Programmes »

sont encore ouvertes- ». Mais la rédaction est alors moins marquée par le style propre à la norme « self executing » : les parties « s'emploient à promouvoir » un système adéquat, tandis qu' « il convient de prendre » trois types de dispositions. Il s'agit d'instaurer des délais suffisants qui conditionnent l'effectivité de la participation, de donner au public la possibilité de formuler des observations, soit de manière directe, soit par le truchement de l'administration consultative²⁸, enfin et peut-être surtout de publier (ou de mettre à disposition du public par tout autre moyen, sans doute en particulier électronique²⁹) un « projet de règles ». Cette dernière précision est directement tirée de la législation ancienne concernant le processus de « decision making » des Etats Unis et du Canada³⁰.

La directive communautaire, limitée aux plans et programmes environnementaux est peut-être plus allusive que les stipulations d'Aarhus. Ce sont essentiellement les deux premiers paragraphes de l'article 6 qui fixent le régime de la consultation du public³¹. Ainsi, le premier paragraphe dispose que c'est le « projet de plan ou de programme (auquel est adjoint le rapport sur les incidences environnementales) qui est mis à la disposition du public. Viser un « projet », c'est à l'évidence se situer dans la perspective de la consultation d'amont. Cette option est renforcée par le contenu du deuxième paragraphe qui indique qu' « une possibilité réelle est donnée, à un stade précoce (...) au public d'exprimer, dans des délais suffisants leur avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative ». Une exégèse traduisant une crainte peut-être non fondée invite cependant à lire la directive comme suggérant qu'une consultation unique serait suffisante. Si tel devait être le cas, le texte communautaire serait sur ce point en retrait par rapport à la Convention d'Aarhus, dont on sait que l'article six évoque les

²⁸ L'esprit de la Convention d'Aarhus conduit à penser qu'il ne s'agit pas de possibilités strictement alternatives, mais que participation directe par l'intermédiaire des voies de la démocratie participative et activité traditionnelle de l'administration consultative peuvent se conjuguer.

²⁹ Cf. le préambule de la Convention, alinéa 15.

³⁰ Cf. Michel PRIEUR (s/dir), Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, Gérard MONÉDIAIRE, *Etude relative à la mise en place d'une procédure administrative de consultation et participation préalable à l'élaboration des textes réglementaires en matière d'environnement* - CRIDEAU, pour le Ministère de l'environnement, 185 p., 1994.

³¹ Le premier paragraphe de l'article 4 (obligations générales) se borne à rendre impossible une consultation du public ex post. « L'évaluation environnementale visée à l'article 3 est effectuée pendant l'élaboration du plan du programme et avant qu'il ne soit adopté ou soumis à la procédure législative ».

La Directive « Plans et Programmes »

« différentes étapes de la procédure de participation », et l'utilité d'organiser l'intervention du public « tout au long du processus décisionnel » (§3).

Le second aspect de l'inspiration commune concerne la prise en considération, au stade de la décision, des apports de la participation du public. En un mot, il s'agit d'éviter la mise en place de consultations alibis, en quelque sorte gesticulatoires, pensums procéduriers davantage que de procédure auxquels les pouvoirs publics se résigneraient, quitte à s'affranchir de ses enseignements au stade « souverain » de la décision.

Sur cet aspect, la Convention d'Aarhus emporte deux éléments pertinents. En matière de plans, programmes et politiques, l'article 7 renvoie au paragraphe 8 de l'article 6 qui précise que « chaque partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération ». S'agissant des dispositions réglementaires ou normatives générales, la formule de l'article 8 (dernier alinéa) se fait infiniment plus prudente : « les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure du possible ».

Quant à la directive communautaire, elle consacre à ces problèmes son article 8 (Prise de décision), et sans doute surtout une partie de son article 9 (Information sur la décision). L'article 8 institue une obligation de prise en considération des avis exprimés par le public « pendant l'élaboration du plan ou programme concerné et avant que ceux-ci ne soient adoptés ou soumis à la procédure législative »³².

Quant à l'article neuf, il emporte un b particulièrement prometteur, sous la forme de la « déclaration » qui doit accompagner la décision, et qui doit être rendue publique. Son importance rend utile sa reproduction exhaustive :

« Une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ou le programme et dont le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à l'article 5, les avis exprimés en vertu de l'article 6 et les résultats des consultations effectuées au titre de l'article 7 ont été pris en considération

³² Sont également concernés par la prise en considération : le rapport sur les incidences environnementales, les avis des autorités détenant des responsabilités dans le domaine de l'environnement (désignées par les Etats-membres), ainsi que les résultats des consultations trans-frontières.

La Directive « Plans et Programmes »

comme le prévoit l'article 8, ainsi que les raisons du choix du plan ou du programme tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées »

Il n'est pas exagéré de déceler ici une mutation (ou un approfondissement) de l'art de décider, en matière de plans et programmes pour l'instant, plus largement pour ce qui concerne les actes réglementaires dans l'avenir. En effet, soumis à l'obligation d'exposer les modalités de l'intégration environnementale, les formes et contenus des prises en considération de différentes consultations dont celles émanant du public, enfin les critères comparatifs qui ont déterminé le choix à l'égard d'autres branches alternatives, le pouvoir de décision est tout simplement mis en demeure de motiver sa décision³³.

2- Les incidences sur les droits internes et le processus décisionnel communautaire

Il n'est pas douteux que le plus grand nombre des Etats membres devra inventer une législation (ou une réglementation) afin de transposer certaines des dispositions qui viennent d'être analysées, la directive exprimant indubitablement davantage d'exigences procédurales que la Convention de la CEE/ONU. Il en ira pour une part de même en ce qui concerne le processus décisionnel communautaire, encore qu'à plusieurs égards il s'agira surtout d'aménager techniquement une pratique déjà établie, afin d'isoler, pour une meilleure identification, les contenus utiles de la Convention d'Aarhus et de la directive. Mais on doit fortement relever en quoi le système décisionnel de la Communauté peut, in globo, se présenter comme ayant pour une part notable anticipé le contenu de la Convention d'Aarhus, ne serait-ce qu'à raison de la règle de « pré-publication » au JOCE-C des projets de législation dérivée. Compte tenu des spécificités procédurales de cette dernière, on peut considérer que le processus communautaire satisfait à l'article 8 de la Convention d'Aarhus (participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale).

³³ Bien évidemment, la rédaction de la directive exclut la possibilité du recours commode à la technique laconique des « visas ».

CONCLUSION

Raisonné en terme d'excellence contrastée entre les contenus de la Convention et de la directive atteint vite ses limites. L'essentiel est sans doute dans la congruence téléologique des deux textes, qui pour le surplus n'expriment pas le même type de normativité : de cette similitude d'inspiration résulte incontestablement un gain potentiel pour la démocratie participative, toutefois largement conditionné par les espaces de choix de modalités abandonnés aux Etats / parties / membres.

Quitte à se borner à l'essentiel, on doit au final relever deux points. En matière de champs d'applications respectifs d'une part, la directive communautaire n'a pas repris, en matière environnementale, l'opportunité de l'article 8 de la Convention qui concerne la participation du public à l'élaboration des normes réglementaires. Tel n'était pas, il est vrai, son propos, dès l'origine. En outre, il est probable que plusieurs Etats membres auraient manifesté une forte réticence à l'égard de perspectives de modifications profondes de leurs procédures administratives non contentieuses dans le domaine de l'élaboration du règlement. Bien entendu, ces Etats seront à terme liés par leur ratification de la Convention d'Aarhus, mais avec des principes d'applicabilité et d'invocabilité nettement moins contraignants que ceux résultant d'une directive communautaire. Voici donc un domaine où l'exemple communautaire (cf supra) peine à irriguer les procédures nationales.

S'agissant du droit procédural institué d'autre part, il faut rappeler, quitte à paraître insister, sur la fertilité de l'article 9 b de la directive, qui va incontestablement au delà des principes instaurés à Aarhus. Il est porteur d'une « civilisation » de la normativité, qui dans sa procédure même organise un dialogue entre intérêts de la société civile et autorités publiques, qu'il incombe à ces dernières bien entendu de clore, mais moins, symboliquement, par un acte de puissance publique et plus par un constat de raison démocratique de délibération sédimentée par des controverses loyalement conduites. C'est, si on veut, répondre à la fois avec un considérable retard historique, mais aussi par anticipation à l'égard de son contenu à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen selon lequel « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », et aussi à son article 6, en ce qu'il dispose que « La loi est l'expression de la volonté générale ; tous les citoyens ont droit de concourir personnellement (...) à sa formation (...) ». Manière de signifier que les novations du droit

La Directive « Plans et Programmes »

néomoderne (Ch. A. Morand) témoignent aussi de ce que « nous n'avons jamais été modernes » (Bruno Latour).

Enfin, et quitte à achever sur une note, sinon chagrine, au moins de perplexité, il convient de bien mesurer le sens d'une réaction française à la politique « d'ouverture » de la Communauté, au terme de laquelle la transparence démocratique du processus décisionnel pourrait avoir pour conséquence « d'inciter les protagonistes à aller débattre ailleurs »³⁴. Ce n'est pas faire injure au droit que de poser qu'il ne peut pas tout, étant peut-être à l'image du dieu de Hans Jonas : infiniment faible et ayant puissamment besoin des hommes pour contraindre tel ou tel aux principes de l'être ensemble du monde commun démocratique. Deux exemples à ce propos. Si l'option nucléaire française a connu le développement que l'on sait, c'est indubitablement par le truchement de programmes arrêtés de manière ténébreuse, et jamais cristallisés juridiquement. S'il est évident aujourd'hui pour beaucoup d'associations de défense de l'environnement que la filière porcine bretonne ayant enregistré qu'elle devait se résoudre à modérer son développement en Bretagne pour organiser son déploiement dans d'autres régions, et qu'elle le fait à travers un véritable programme, c'est en vain qu'on chercherait la trace juridique de ce dernier.

Bref : que faire des plans et programmes innomés, implicites, issus des puissances économiques privées ou des aristocraties corporatistes logées au sein de l'État, et qui savent qu'elles ont tout à gagner à planifier ou programmer in petto sans l'exprimer juridiquement ?

³⁴ Gérard MONÉDIAIRE article précité, p. 268, note 58.

La Directive « Plans et Programmes »

LE CONTENU JURIDIQUE DU RAPPORT SUR LES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES

Jean-Pierre LEBRETON

*Professeur à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines,
Directeur de recherches du GRIDAUH*

Le premier considérant de la directive du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement affirmait déjà « la nécessité de tenir compte le plus tôt possible des incidences sur l'environnement de tous les processus techniques de planification et de décision ». On ne saurait donc s'étonner d'une continuité d'inspiration entre cette directive et celle du 27 juin 2001 qui poursuit le même objectif consistant à mettre en œuvre le principe de prévention en définissant un cadre approprié de réflexion préalable à la prise de certaines décisions: un discours juridique de la méthode qui comporte à la fois des exigences de fond et de procédure.

Si la part des exigences de procédure varie d'une directive à l'autre et occupe une place, semble-t-il, plus importante dans le cas des plans et programmes³⁵, en revanche, les exigences de fond sont l'objet d'un aménagement assez voisin. La plus grande proximité intéresse les techniques par lesquelles ces directives encadrent le contenu de l'information (I) ; la conception générale de l'évaluation, dans les deux cas, s'inscrit dans le même moule (II) ; il convient toutefois de faire la réserve d'infléchissements qui tiennent pour une part à la particularité des documents de planification et de programmation, mais peut-être aussi à l'évolution des conceptions en matière d'évaluation environnementale ;

³⁵ Sur ce point, voir le rapport de J-C. Hélin.

La Directive « Plans et Programmes »

pour l'essentiel, ils résultent de la mise en perspective du document objet de l'évaluation (III).

I- Les techniques d'encadrement du contenu de l'évaluation.

L'encadrement du contenu du rapport sur les incidences environnementales retient l'attention à deux titres: au regard de la distribution des prescriptions entre trois composantes de la directive et au regard de la détermination du degré de précision attendu.

1- la distribution des prescriptions.

Les informations que le rapport doit contenir font l'objet, dans la directive de 2001 comme dans celle de 1985, d'un article 5, d'une annexe (annexe IV dans le rapport de 1985, annexe 1 dans celui de 2001) à laquelle renvoie l'article en question et d'une note appelée par le point de l'annexe relatif aux effets du projet sur l'environnement. Cette présentation soulève deux problèmes, l'un relatif à la portée normative de chacun des trois éléments, l'autre relatif à leur articulation.

a. La portée normative. des composantes

L'article 5, compris dans le dispositif de la directive, a indiscutablement une portée normative. Il en est de même de l'annexe, à laquelle renvoient explicitement les points 1 et 3 de l'article 5. En revanche, on peut s'interroger au sujet de la note, appelée par le f) de l'annexe, qui détaille les différents effets du plan ou de l'ouvrage que l'évaluation a la charge de mesurer. Le lien en cascade du dispositif, de l'annexe et de la note convaincra de la portée normative de cette dernière si la volonté ne s'y exprimait pas au présent du conditionnel: «il faudrait inclure...»³⁶ y est-il écrit, comme s'il s'agissait d'une simple recommandation; le rapprochement de la formulation française avec celles d'autres des langues officielles de l'Union européenne, aux teneurs clairement affirmatives³⁷, laisse néanmoins persuader que le contenu de la note a bien un caractère normatif et s'impose aux auteurs des rapports sur les incidences environnementales.

³⁶ La note précise le point f) de l'annexe exigeant de livrer des informations relatives aux «effets notables probables sur l'environnement», en ces termes : «il faudrait inclure les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long termes, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs »

³⁷ en portugais: «nesser efeitos deveran inclus », en italien« detto effetti devono »

La Directive « Plans et Programmes »

b. L'articulation des composantes.

Dans la directive de 1985, article, annexe et note s'emboîtent de telle sorte qu'ils se complètent sans difficulté. L'annexe IV se présente comme une explicitation des informations dont l'article 5 fixe la liste: pour certains points, elle développe les prescriptions de l'article et précise le contenu des informations ; pour d'autres (le point 2 relatif aux solutions de substitution et le point 5 relatif aux mesures de prévention ou de compensation des effets négatifs), elle se contente de répéter mot pour mot ce qui figure dans l'article.

Dans la directive de 2001, l'articulation est différente. L'article 5 livre une approche plus synthétique du contenu du rapport sur les incidences environnementales : « les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables (...) sont identifiées, décrites et évaluées ». Et pour les « informations requises à cet égard », l'article renvoie à l'annexe II en résulte que les redondances affectant la directive de 1985 sont ici évitées. Les différents points de l'annexe se situent dans le prolongement de l'article 5 et en constitue une explicitation; il faut faire toutefois la réserve de l'un d'entre eux, relatif aux solutions de substitution: là où l'article 5 prévoit d'identifier, décrire et évaluer les solutions de substitution, l'annexe envisage une « déclaration résumant les raisons pour lesquelles les autres solutions envisagées ont été sélectionnées » ; la déclaration en question n'est pas une explicitation, mais un complément de la prescription figurant à l'article 5 et les auteurs de plans et programmes devront satisfaire aux deux exigences.

2- l'ajustement du contenu des informations.

L'application de l'évaluation environnementale à des objets qui peuvent être très divers conduit le législateur communautaire, agissant par la voie de la directive, à rechercher des formulations de ses exigences à même de s'ajuster aux cas d'espèce; le texte de 2001 s'y emploie, plus encore que celui de 1985, par la formulation de standards et par le renvoi à l'intervention d'autorités nationales.

a. les standards.

D'emblée, le contenu du rapport est abordé par la directive de 2001 par le recours à une formulation qui combine deux standards: il est demandé, pour chaque plan ou programme, de déterminer ses « incidences notables probables ». Et l'annexe 1 procède également volontiers par le

La Directive « Plans et Programmes »

recours à cette technique de formulation pour définir les éléments du contenu de l'information délivrée par l'évaluation environnementale : «objectifs *principaux*» (a de l'annexe 1), «programmes» ou « aspects» «*pertinents*» (a, b et e), «zones *susceptibles* d'être affectées de *manière notable*» (c), «zones revêtant une importance particulière» (d) «*évolution probable*» (b), à nouveau «effets *notables probables*» (f), «*dans la mesure du possible*» (g), Pour concilier la concision et l' applicabilité par les différents systèmes juridiques nationaux, le procédé est difficilement évitable ; mais il laisse assurément une substantielle marge d'appréciation aux autorités nationales chargées de la mise en œuvre de la directive et au juge chargé de veiller à son respect.

b. le renvoi au autorités nationales.

Les incertitudes résultant de prescriptions en forme de standards justifiaient que, dans le cas des projets publics et privés d'ouvrages et de travaux, la directive de 1985 ménageât la possibilité pour le maître d'ouvrage du projet de solliciter un avis de l'instance administrative compétente pour « sur les informations à fournir » (art.5, 2). Dans le cas des plans et programmes, le texte communautaire élève un peu plus l'exigence en prévoyant cette fois que «les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, sont consultées lorsqu'il faut décider de l'ampleur et du degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir» ; l'exigence de cette consultation est à l'appréciation des instances nationales chargées de la mise en œuvre de la directive, ainsi que la détermination des autorités consultées qui sont celles «qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes» (article 6, paragraphe 3).

La recherche de la souplesse est confirmée par le choix, pour ajuster le contenu de l'information, de solliciter l'avis d'instances«lorsqu'il faut décider de l'ampleur et du degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doivent contenir» (article 5, point 4) ; ces instances, désignées par les Etats membres, sont les autorités «susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre d plans et de programmes» (article 6, point 3).

II- Les dimensions de l'évaluation.

La continuité marque la conception du rapport. Comme pour les projets publics et privés envisagés par la directive de 1985, l'évaluation environnementale de plans et programmes comprend:

- la présentation du projet et l'exposé des problèmes d'environnement qu'il est de nature à affecter,
- l'évaluation des effets, éclairée par l'information sur les solutions de remplacement et les mesures pour limiter les inconvénients d'effets négatifs ou les compenser;
- l'information sur les méthodes retenues et un résumé non technique de l'évaluation.

Cette architecture exprime tout à la fois une approche globale de l'environnement, le souci de rigueur scientifique de l'évaluation et l'ouverture à l'appréciation du public.

a. approche globale.

La directive de 1985, modifiée sur ce point par une autre directive de 1997, se distingue du droit national en ce qu'elle envisage une liste de facteurs plus large se rapportant à l'environnement, dont les effets doivent être mesurés; là où le décret du 12 octobre 1997 relatif aux études d'impact prévoit d'appréhender les effets des projets sur l'hygiène et la salubrité publique et sur la commodité du voisinage, la directive, elle, s'attache à l'«homme» et aux « biens matériels » et «patrimoine culturel»; en revanche, le décret précise que sa liste n'a pas un caractère limitatif. La directive de 2001 s'inscrit délibérément dans le sens d'une approche aussi extensive que possible: elle s'inscrit dans la ligne de sa devancière de 1985 et s'en différencie d'une part en établissant une liste présentée comme n'ayant pas un caractère limitatif, d'autre part en introduisant des éléments d'actualisation, de précision et d'explicitation: sont introduits les effets sur la «diversité biologique», qui était envisagés seulement dans l'exposé des motifs de la directive de 1985, les «facteurs climatiques» là où il n'était question que de «climat», la «santé humaine» et «la population» à la place de l'«homme», enfin il est précisé que le «patrimoine culturel» comprend «le patrimoine archéologique» et le «patrimoine architectural».

La Directive « Plans et Programmes »

b. la revendication d'un caractère scientifique.

Le crédit de l'évaluation environnementale repose sur la qualité des études. Cette préoccupation s'exprime de deux manières, au regard du fond et des méthodes retenues.

- au regard du fond s'exprime une exigence d'exhaustivité et de profondeur du travail d'investigation dont le rapport doit être le reflet.

Dans les directives de 1985 comme de 2001, des informations doivent être fournies qui présentent à la fois la situation présente des lieux intéressés («informations relatives au site» en 1985, «aspects pertinents de la situation environnementale» en 2001) et qui décrivent le projet sous ses divers aspects (conception et dimensions pour les ouvrages et travaux, résumé du contenu et des objectifs principaux pour les plans et les programmes). Et surtout, il importe que soit évalués l'ensemble des effets, lesquels sont définis par un luxe d'épithètes: dans les deux cas, les effets «secondaires, cumulatifs, à court, moyen et long terme», «permanents et temporaires», «tant positifs que négatifs» ; les deux textes se séparent toutefois pour envisager «les effets directs et, le cas échéant, (...) les effets indirects »(directive de 1985), «les effets synergiques» (directive de 2001) ;

- les méthodes sont l'objet d'une attention toute particulière.

Pour les « projets publics et privés» est demandé «un aperçu des difficultés éventuelles (lacunes techniques ou manques dans les connaissances) rencontrées par le maître d'ouvrage dans la compilation des informations requises» (7 de l'annexe IV) ; pour les plans et programmes l'exigence s'accroît sensiblement puisque l'exposé des difficultés figure également («toute difficulté rencontrée (les déficiences techniques ou le manque de savoir- faire) lors de la collecte des informations requises») mais comme un aspect particulier de l'obligation plus générale consistant à faire « la description de la manière dont l'évaluation a été effectuée» (h de l'annexe I) ;

Une limite commune aux deux textes intéresse la responsabilité de l'étude environnementale et du rapport. La même solution, de nature à exposer au soupçon de la double qualité de «juge et partie», consiste à la confier au maître d'ouvrage du projet d'ouvrage ou de travaux ou à l'auteur du plan ou du programme. Pourtant, au cours des travaux préparatoires à la directive de 2001 s'est fait sentir un frémissement: dans l'avis rendu sur la proposition initiale de la Commission, le Parlement européen retint deux amendements, l'un qui ouvrait aux Etats la possibilité de mettre en place une «commission d'évaluation indépendante», l'autre qui assignait aux Etats de prévoir « une homologation indépendante des services chargés des évaluations». Mais

La Directive « Plans et Programmes »

cette hirondelle ne fit pas le printemps d'une approche renouvelée de l'évaluation environnementale, à la manière de ce qui se pratique outre-atlantique.

c. la prédisposition au débat public

Le rapport sur les incidences environnementales n'est pas conçu comme le justificatif de choix qu'il ne serait plus prévu, en droit ou fait, de mettre en cause ou d'infléchir de manière significative. Il est destiné à s'inscrire dans un processus de décision vraiment inachevé, comme une pièce d'un dossier soumis à l'appréciation du public. Pour faciliter cette dernière et lui donner un effet utile, la directive agit par la voie de règles de procédures, examinées par ailleurs (voir le rapport de J.-C. Hélin) ; mais elle contient également des exigences touchant le contenu du rapport. Comme dans la directive de 1985, l'évaluation doit être rendue accessible au public; à cette fin est réclamée « un résumé non technique des informations fournies dans le rapport (annexe Ij). En outre, le public devrait être d'autant mieux éclairé que le rapport s'inscrit dans une recherche de mise en perspective, comportant notamment l'exposé des solutions alternatives qui auraient pu raisonnablement retenues.

III- La mise en perspective du plan ou du programme.

Si, pour l'essentiel, l'évaluation obéit, dans les deux directives, à des principes communs, des éléments de divergence résultent de la particularité de l'objet auquel elles s'appliquent. Là où, dans la directive de 1985, il s'agit d'un objet concret consistant dans une transformation physique des lieux intéressés par la réalisation d'un ouvrage ou l'exécution de travaux, la directive de 2001, elle, porte sur des documents qui ne présentent la même «matérialité», qui constituent la projection dans le temps d'actions à réaliser, pouvant s'inscrire à des stades variables des processus de décision publique et qui participent de la définition de stratégies souvent complexes. Et c'est autour de l'idée de mise en perspective que paraissent se rassembler les traits faisant la particularité du rapport d'évaluation des plans et programmes, mise en perspective qui affecte à la fois l'insertion dans le processus de planification et la situation du document par rapport à d'autres plans et programmes et aux objectifs publics en matière d'environnement.

a. le rapport, au regard du processus de planification.

Dans le processus de décision auquel appartient le plan ou le programme, le rapport sur les incidences environnementales prend en

La Directive « Plans et Programmes »

compte, à la fois, en amont les données du choix, en aval le suivi et la mise en œuvre du plan ou du programme.

- les options entre lesquelles le plan prend partie.

La directive de 1985 prévoit déjà, dans les mêmes termes figurant à l'article 5 et au 2. de l'annexe IV, «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, eu égard aux effets sur l'environnement». La directive de 2001 s'inscrit dans la même ligne, mais en se montrant sensiblement plus exigeante, au travers des dispositions complémentaires de l'article 5 et du h de l'annexe 1 ; le premier précise que «les solutions de substitution raisonnables sont identifiées, décrites et évaluées», le second prévoit la production d'une déclaration résumant les raisons pour lesquelles les autres solutions envisagées ont été sélectionnées». Non seulement, le rapport doit faire état des alternatives possibles à la solution retenue (et pas seulement de celles que l'auteur du plan aurait estimé opportun d'examiner), mais la directive s'attache également à garantir que la présentation de ces alternatives ne relève pas d'un artifice tel qu'elles seraient élaborées ex post pour les seuls besoins de la satisfaction des obligations légales; à cette fin, en prévoyant que les solutions de substitution présentent un caractère «raisonnable», l'article 5 paraît bien attendre qu'elles soient réalistes et plausibles, au regard des données géographiques, économiques, financières et sociales applicables; et en veillant à ce qu'elles soient décrites et évaluées et à ce que soient explicitées les raisons de leur sélection, la directive renforce encore l'idée qu'il doit bien s'agir de partis possibles que notamment le public puisse confronter utilement à la solution finalement retenue. Reste que cette présentation des alternatives, que l'on conçoit aisément lorsqu'il s'agit d'un projet d'ouvrage, pourrait être délicate dans le cas d'un plan d'urbanisme, complexe voire composite; elle devrait s'appliquer aux éléments, souvent malaisés à identifier, de ce qui compose le parti d'urbanisme ou d'aménagement.

Le Parlement européen, saisi du projet de directive, avait adopté une résolution comportant un amendement selon lequel le rapport devait envisager «l'option zéro, c'est-à-dire ce qui se passerait au cas où le plan ou le programme ne serait pas mis en œuvre»³⁸. L'explicitation avait ici

³⁸ Résolution législative sur la proposition de directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (COM(96)0511 C4- 0191/97 96/0304(SYN))(Procédure de coopération: première lecture) *Journal officiel* n° C 341 du 09/11/1998 p. 0018

La Directive « Plans et Programmes »

ceci de singulier qu'elle ne correspond pas à la notion d'option 0 qui paraît normalement s'appliquer non pas à la non mise en œuvre de plan mais à l'absence de plan; et finalement, de la formule inadéquate, le texte final de la directive renonce à la notion d'option 0 et retient la caractérisation inexacte de cette dernière: au titre de l'analyse de la situation environnementale, il doit être traité, selon le b de l'annexe 1, de «son évolution probable si le plan ou programme n'est pas mis en œuvre».

- le suivi du plan.

La sensibilité à la mise en œuvre du plan ou du programme est encore marquée par la considération de son suivi qu'explique l'article 10 de la directive, avec notamment pour objectif d'«identifier (...) à un stade précoce, les impacts imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctrices que (les Etats) jugent appropriées». Et l'organisation de ce suivi doit être prévu dès le rapport sur les incidences environnementales, lequel doit livrer «une description des mesures de suivi envisagées conformément à l'article 10» (annexe 1, i).

b. le projet, dans ses rapports avec d'autres plans et programmes et les normes environnementales.

La perspective des autres instruments de planification ou de programmation est doublement présente:

- au titre de la présentation du plan ou le programme (a de l'annexe 1):

Sont exigés, outre le résumé de son contenu et l'énoncé des principaux objectifs qu'il poursuit «les liens avec d'autres plans et programmes pertinents» ; il ne s'agit donc pas là seulement de ceux qui comportent des articulations juridiques mais également de ceux qui ont un objet recoupant celui qui est l'objet de l'évaluation; autrement dit, et compte tenu de la prolifération des outils de prévisions, d'embrasser les différentes facettes d'une politique publique.

- au titre de la précision des informations à fournir:

Les articles 4 et 5 de la directive n°2001-42 s'attachent à ajuster le contenu des informations requises non seulement au degré de précision du plan évalué mais également au «stade atteint dans le processus de décision et au fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation». Tout à la fois, il est admis que «les renseignements utiles concernant les incidences des plans et programmes sur l'environnement obtenus à d'autres niveaux de décision ou en vertu d'autres instruments

La Directive « Plans et Programmes »

législatifs communautaires peuvent être utilisés pour fournir les informations» ; mais encore la donnée de l'inscription du document évalué dans un ensemble hiérarchisé, comme c'est le cas des plans d'urbanisme et d'aménagement du territoire, comportant un empiement entre différents niveaux géographiques justifie que les évaluations puissent suivant les aspects intéressés être répartie entre les documents participant de la hiérarchie, afin d'éviter les répétitions.

L'ajustement de l'information, compte tenu des considérations indiquées ci-dessus, passe par la consultation des autorités «susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de plans et de programmes » (article 6, paragraphe 3).

Enfin, le rapport doit renseigner sur les « objectifs de la protection de l'environnement, établis au niveau international, communautaire ou à celui des États membres, qui sont pertinents pour le plan ou le programme et la manière dont ces objectifs et les considérations environnementales ont été pris en considération au cours de leur élaboration» (e de l'annexe I). Il convient de relever qu'en retenant le concept d'«objectif de la protection de l'environnement», pour le niveau international, le législateur communautaire entend aller au-delà des engagements auxquels les états ont formellement souscrits et paraît bien y comprendre les diverses déclarations internationales, au nombre desquelles celle de Rio et les programmes d'action définis par l'Agenda 21.

A la question de savoir si la directive n°2001/42 annonce des bouleversements en droit interne, d'ici le 21 juillet 2004, date d'expiration du délai de transposition, selon toute vraisemblance, on doit répondre par l'affirmative, selon Francis Haumont³⁹. C'est tout particulièrement le cas des documents d'urbanisme dans la mesure où la directive leur est bien applicable, ce en dépit de l'indication suivant laquelle sont prises en compte, selon la version en langue française de la directive (article ceux qui sont« exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives » (art. 2 a)⁴⁰. Et Francis Haumont poursuit en observant qu'en dépit des efforts poursuivis par la loi SRU, «on reste assez loin du compte» tant au regard de la procédure que du contenu. Il est vrai que, suivant les documents intéressés, le déficit du Code de l'urbanisme au regard des attentes communautaires est conséquent, pour les directives

³⁹ F. Haumont, Une directive européenne sur les études d'impact, Etudes foncières no94, nov-déc. 2001.

⁴⁰ Sur la question, voir le rapport de François Priet.

La Directive « Plans et Programmes »

territoriales d'aménagement, il est à son degré maximum puisque l'article L. 111-1-1 régit le contenu de ces directives sans rien prévoir au sujet de leur présentation et de leur motivation; pour les documents locaux d'urbanisme, en dépit des efforts marqués par la jurisprudence depuis plusieurs années et de la nouvelle rédaction du contenu du rapport de présentation par le décret no 2001-260 du 27 mars 2001 modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et relatif aux documents d'urbanisme (nouveaux articles R. 122-2 et R. 123-2 C. urb, respectivement pour le schéma de cohérence territoriale et le plan local d'urbanisme), beaucoup reste à faire. C'est que le champ des préoccupations incluses par la directive est sensiblement plus large que le sens de l'environnement « qui se rattache au vocabulaire des architectes et urbanistes et sert à qualifier la zone de contact entre un espace bâti et le milieu ambiant (naturel et artificiel) » comme le remarque Michel Prieur⁴¹. L'écart demeure substantiel entre d'une part la formule appliquée aux schémas de cohérence territoriale et aux plans locaux d'urbanisme suivant laquelle leur rapport de présentation« expose la manière dont (le schéma ou le plan) prend en compte le souci de (la) préservation et de (la) mise en valeur de l'environnement, et d'autre part la prescription de la directive suivant laquelle il doit fait état de la prise en compte des objectifs de la protection de l'environnement, établis aux niveaux international, communautaire et à celui des Etats-membres (e de l'annexe I de la directive). La présentation des solutions alternatives, qui dans la pratique a pu apparaître ça et là, notamment dans les rapports de présentation de schémas directeurs, demeure facultative sous le couvert de l'explication des choix de l'urbanisme retenus. Il en est de même des mesures envisagées pour prévenir, limiter ou compenser les atteintes à l'environnement. Quant à la prévision de mesures de suivi et à l'écho que doit faire la déclaration jointe à l'approbation du document au rapport sur les incidences environnementales, en indiquant dans quelle mesure il a bien été pris en considération, tout reste à faire.

⁴¹ M. Prieur, Droit de l'environnement, 4^{ème} éd. Précis Dalloz.

La Directive « Plans et Programmes »

**LE CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE 2001/42/CE DU
27 JUIN 2001 RELATIVE À L'ÉVALUATION DES INCIDENCES
DE CERTAINS PLANS ET PROGRAMMES SUR
L'ENVIRONNEMENT : LE CAS DE L'URBANISME**

François PRIET

*Professeur à l'Université d'Orléans
Laboratoire Collectivités locales EA 2080*

La prise en compte des préoccupations d'environnement par le droit français de l'urbanisme est relativement ancienne. Le texte fondateur est la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature dont l'article 2 dispose que « les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation ainsi que les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement ». Il résulte de la rédaction même de ce texte que l'urbanisme n'est pas le seul domaine soumis à l'obligation qu'il prévoit, mais il est évident qu'il a largement vocation à l'être. Afin de mettre concrètement en œuvre l'obligation de respect de l'environnement, le législateur, s'inspirant de la législation américaine, entend soumettre un certain nombre d'aménagements, d'ouvrages et de travaux à une évaluation préalable de leurs effets sur l'environnement par le biais d'une procédure nouvelle, l'étude d'impact. Le champ d'application et le régime de cette dernière seront ultérieurement précisés par le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977. C'était le temps où le droit français était assez innovant, avant que les instances communautaires ne se saisissent de la question de l'évaluation environnementale. Tel est l'objet de la 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.

La Directive « Plans et Programmes »

Le « jurislatureur » communautaire ne pouvait évidemment en rester là, d'abord parce que l'Acte unique donne de nouvelles compétences à la Communauté sur le plan environnemental, ensuite et surtout parce que le principe de précaution et d'action préventive figurant à l'article 174.2 du Traité impose la fixation de nouvelles obligations beaucoup plus en amont des processus décisionnels. Comme on a pu le faire remarquer, « c'est en fait au niveau des options stratégiques que les choix structurants, souvent irréversibles, sont effectués »⁴². Aussi la directive n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 soumet-elle certains plans et programmes à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement. Les domaines susceptibles d'être concernés par cette nouvelle obligation sont très diversifiés et l'urbanisme est logiquement touché dès lors que la directive mentionne les secteurs de « l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols »⁴³. L'innovation est d'importance quand on se rappelle, s'agissant du moins des documents d'urbanisme, que le décret précité du 12 octobre 1977 ne soumet pas ces derniers à étude d'impact mais prévoit qu'ils prennent en compte les préoccupations d'environnement « dans le cadre des procédures qui leur sont propres ». Tel était l'objet de certaines des mentions du rapport des schémas directeurs et du rapport de présentation des plans d'occupation des sols : en particulier dans cette dernière hypothèse, la jurisprudence administrative a contribué par une heureuse vigilance au respect de ces dispositions⁴⁴. Mais la directive du 27 juin 2001 va beaucoup plus loin. Les autorités compétentes devront élaborer un rapport sur les incidences environnementales contenant des informations particulièrement détaillées énumérées à l'annexe I de la directive, dans le cadre d'une large consultation. Même si la récente loi SRU du 13 décembre 2000 a renforcé le poids des contraintes environnementales et étendu les obligations de consultation du public en ce qui concerne les principaux documents de planification urbaine, l'ampleur des changements à venir dans les pratiques des collectivités publiques et des aménageurs est considérable

⁴² R. R., La directive relative à l'évaluation des incidences des plans et programmes : conjuguer la prévention et la transparence : Dr. env. oct. 2001, n° 92, p. 225.

⁴³ Article 3, § 2 a).

⁴⁴ Par exemple, CE, 8 mars 1996, Port autonome de Nantes c/ commune de Donges : BJDU 2/1996, p. 100, concl. Ch. Maugué : le rapport de présentation du POS doit contenir les précisions indispensables même s'il s'agit d'une zone NA stricte qui ne peut être urbanisée qu'après modification du plan ou création d'une ZAC ; 5 fév. 1997, Commune de Roquevaire : BJDU 2/1997, p. 100, concl. contr. J.-M. Delarue : même lorsque la révision du POS concerne des surfaces limitées, l'analyse de l'état initial du site et des mesures prévues en faveur de l'environnement doit s'attacher particulièrement à ces surfaces.

La Directive « Plans et Programmes »

car le champ d'application potentiel de la directive dans le domaine de l'urbanisme apparaît comme particulièrement large.

Encore faut-il pouvoir déterminer rigoureusement ce champ d'application en matière d'urbanisme. La question est délicate pour au moins deux raisons.

En premier lieu la directive ne définit pas intrinsèquement les types de plans et programmes concernés, mais par des critères nombreux de forme et de fond dont l'imprécision rend malaisé l'établissement d'une corrélation indiscutable entre les procédures d'urbanisme de droit interne et les spécifications de la directive. Celle-ci définit en effet les « plans et programmes » selon deux caractéristiques d'importance très inégale, par la procédure qui les régit d'une part, par leur contenu et leurs effets d'autre part. La première s'appuie cumulativement sur la nature de l'autorité chargée de leur élaboration ou de leur approbation, et sur leur fondement juridique (article 2 a)). Dans le premier cas, il doit s'agir d'une autorité publique, la directive n'excluant pas semble-t-il que l'élaboration puisse être confiée à une personne privée ; dans le second, le fondement juridique des plans et programmes peut être législatif, réglementaire, voire administratif. Seul le fait que les « plans et programmes » doivent être « exigés » par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives laisse quelque peu perplexe. Si « exigés » signifie « rendus obligatoires », la directive perdrait pratiquement tout effet utile dès lors qu'il est fort rare que les différents plans et schémas prévus par le droit interne soient obligatoires, notamment pour cause de décentralisation. L'article 2 a) paraît plutôt signifier que les « plans et programmes » doivent avoir un caractère officiel. En définitive, cette première caractéristique, assez peu précise, n'est guère éclairante pour notre propos.

C'est en réalité par leur contenu et surtout leurs effets que l'on peut s'efforcer de déterminer si nos procédures d'urbanisme sont concernées. Ce ne sont pas les plans et programmes concernant les secteurs de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols qui sont visés par eux-mêmes, mais uniquement *en tant qu'ils* entraînent des effets au regard des dispositions de deux autres directives bien connues, la directive déjà citée 85/337/CEE du 27 juin 1985, et plus précisément ses annexes I et II (article 3 § 2 a) de la directive du 27 juin 2001), et la directive « Habitats » 92/43/CEE du 21 mai 1992, articles 6 et 7 (article 3 § 2 b)). Au titre de la première directive, ne peuvent donc être concernés que les seuls plans et programmes définissant le cadre permettant d'autoriser les projets de travaux de construction,

La Directive « Plans et Programmes »

d'installations ou d'ouvrages mentionnés aux annexes I et II. Ceux-ci sont extrêmement nombreux et concernent de multiples équipements industriels, ports, barrages, infrastructures routières, lignes électriques, canalisations, etc. Au titre de la directive Habitats, sont visés les plans et programmes soumis à une obligation d'évaluation environnementale dans les zones spéciales de conservation ainsi que dans les zones de protection établies au titre de la directive Oiseaux 79/409/CEE du 2 avril 1979.

Reste une seconde difficulté, portant sur ce qu'il faut entendre par urbanisme. Comme on l'a vu plus haut, la directive n'utilise pas le terme et ce n'est que par analogie qu'on peut considérer que la matière est visée par le texte communautaire. Au surplus, quand bien même l'urbanisme eût-il été expressément mentionné, cela n'aurait pas permis de déterminer avec plus de précision le champ d'application des obligations communautaires dès lors que les termes utilisés dans les textes européens sont parfois fort éloignés du sens qu'ils ont dans les droits des différents Etats membres. Enfin, la notion d'urbanisme en droit interne demeure marquée d'une imprécision regrettable. Dans leur préface à la thèse de Y. Tanguy sur « Le règlement des conflits en matière d'urbanisme », J.-C. Hélin et Y. Prats se demandaient déjà comment définir la notion d'urbanisme, « cette notion sans contours juridiques précis, à supposer qu'il s'agisse bien d'ailleurs d'une notion ? »⁴⁵. L'interrogation demeure d'autant plus actuelle que le contenu de la matière n'a cessé de s'enrichir, et que le législateur a depuis une décennie multiplié les procédures ayant une incidence sur l'utilisation des sols en s'efforçant avec plus ou moins de bonheur de prévoir les articulations nécessaires⁴⁶.

Pour tenter de déterminer les types de plans et de programmes susceptibles d'entrer dans le champ d'application de la directive, on se référera dans un premier temps au critère le plus commode, consistant à tenir compte des procédures formellement rattachées au Code de l'urbanisme⁴⁷ (I). Si ce premier critère contribue assez efficacement à définir l'applicabilité de la directive, il n'existe pas comme on le constatera de coïncidence entre les plans et programmes au sens de la directive et les procédures rattachées au Code. Il convient donc d'analyser

⁴⁵ LGDJ 1979, p. 11.

⁴⁶ Sur cette problématique, V. l'étude pénétrante de Y. Jégouzo, L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme : BJD 4/2001, p. 226.

⁴⁷ En dépit des très nombreuses modifications dont le Code de l'urbanisme a fait l'objet depuis sa création en 1973, sa structure apparaît remarquablement stable. A l'inverse, l'aménagement du territoire demeure non codifié ; quant à l'environnement, sa récente codification présente un certain nombre d'imperfections.

La Directive « Plans et Programmes »

les insuffisances du critère formel pour mieux cerner le champ d'application possible de la directive en droit interne (II).

I- Le recours au critère formel

Il est possible de distinguer les procédures d'urbanisme en fonction du degré de difficulté à déterminer leur assujettissement à la directive du 27 juin 2001, ce qui conduit à d'abord examiner les procédures fixant des règles d'urbanisme, avant d'envisager les documents de planification stratégique. La directive trouve dans les deux cas un terrain d'application largement favorable.

Les procédures fixant des règles d'urbanisme

1. Ce que l'on pourrait appeler le « noyau dur » du champ d'application de la directive figure au *a* du § 2 de l'article 3. Cette disposition prévoit que les plans et programmes concernant les domaines qu'elle vise doivent définir le « cadre » dans lequel la mise en œuvre des différents projets énumérés dans les annexes I et II de la directive 85/337/CEE peut être autorisée. Il ne fait guère de doute que les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les plans de sauvegarde et de mise valeur (PSMV) sont soumis aux exigences de la directive. L'article L 123-5 C. urb. dispose en effet que le PLU « est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan », cette disposition s'appliquant également aux PSMV (C. urb., art. L 313-1). On remarquera en outre que la plupart des projets énumérés par la directive 85/337/CEE relèvent de la législation sur les installations classées.

Par rapport à ce premier ensemble de plans régissant l'affectation des sols, certains autres plans présentent des caractéristiques particulières, mais qui ne paraissent pas telles qu'elles les excluraient du champ d'application de la directive.

Doit être rejetée une première distinction entre les plans qui édicteraient eux-mêmes des règles d'affectation des sols, tels les PLU, et ceux qui plus modestement rendraient applicables et/ou préciseraient une réglementation dont ils ne seraient pas à l'origine. Tel est le cas des cartes communales prévues par l'article L 124-1 C. urb. et des plans d'exposition au bruit prévus par l'article L 147-3. S'agissant des premières, même si, avant comme après la loi SRU, elles n'édicte pas

La Directive « Plans et Programmes »

de réglementation propre mais précisent « les modalités d'application » des règles générales d'urbanisme, elles conditionnent la délivrance des autorisations de construire en fonction des délimitations de l'espace qu'elles ont arrêtées (C. urb., art. L 124-2). Quant aux plans d'exposition au bruit, ce sont bien eux par la délimitation des zones A, B et C qu'ils prévoient, qui ont pour objet de rendre applicables des règles législatives et réglementaires concernant l'occupation du sol. En d'autres termes, l'étendue de capacité des autorités compétentes en matière de création normative ne saurait conditionner l'applicabilité de la directive.

On peut écarter également une seconde distinction selon que le plan aurait un caractère général, ou spécialisé. La directive 2001/42/CE ne prévoit pas de telles particularités. Un règlement de lotissement (art. R 315-5 e), ou les prescriptions d'urbanisme contenues dans un plan de remembrement réalisé par une association foncière urbaine (AFU ; art. R 322-10 12°) sont susceptibles d'être assujettis aux dispositions de la directive.

Les deux dernières hypothèses visées peuvent néanmoins susciter une certaine inquiétude car ce que l'on pourrait appeler des « micro-documents d'urbanisme » devraient ainsi comprendre une évaluation environnementale. On imagine sans mal la lourdeur qui en résulterait. Il semble toutefois que la directive fournit elle-même les moyens d'atténuer sa rigueur. Le § 3 de son article 3 ne soumet à l'obligation d'évaluation les plans et programmes « qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local » que si les Etats membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des « incidences notables » sur l'environnement. Règlements de lotissements et plans de remembrement d'AFU pourraient donc ne pas être soumis systématiquement aux exigences de la directive. Il n'en demeure pas moins que la liberté d'appréciation des Etats membres est assez étroitement encadrée par un certain nombre de critères figurant à l'annexe II de la directive.

2. Seule en définitive une variété de document peut faire difficulté au regard de la directive : il s'agit de l'arrêté que le président du conseil général est habilité à prendre à l'intérieur des zones de préemption délimitées au titre de la politique des espaces naturels sensibles, en l'absence de PLU (C. urb., art. L 142-11). Un tel arrêté peut en effet prévoir « l'interdiction de construire ou de démolir, et celle d'exécuter certains travaux, constructions ou installations affectant l'utilisation du

La Directive « Plans et Programmes »

sol ». Il s'apparente donc à un plan d'urbanisme sommaire⁴⁸. Mais cette procédure a une finalité exclusivement environnementale ; les prescriptions qu'elle peut comprendre visent à permettre à l'autorité administrative de refuser les autorisations d'occupation du sol afin de protéger les sites et paysages. La logique de la directive, qui vise à soumettre à une évaluation environnementale les seuls plans susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement, semble donc exclure son application à la procédure prévue à l'article L 142-11, au demeurant fort rarement utilisée.

Les procédures de planification stratégique

1. La procédure des schémas de cohérence territoriale (SCOT) ne paraît pas davantage pouvoir échapper aux prescriptions de la directive, mais au terme d'une analyse plus approfondie. Les SCOT ne sont pas des documents en principe opposables aux tiers et ils n'ont pas pour objet d'« autoriser », pour reprendre le terme figurant à l'article 3 § 2 a) de la directive 2001/42/CE, des projets du type de ceux énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE. Seuls doivent être compatibles avec les dispositions des SCOT des opérations limitativement énumérées par l'article R 122-5 C. urb., parmi lesquelles les constructions soumises à autorisations portant sur une SHON supérieure à 5000 mètres carrés. On peut y ajouter le cas des déclarations d'utilité publique susceptibles de concerner nombre de projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE, mais en droit français une déclaration d'utilité publique n'est pas considérée comme une autorisation d'exécuter les travaux prévus⁴⁹. On ne peut pourtant en rester là, car la directive du 27 juin 2001 exige simplement que les plans et programmes « définissent le cadre » dans lequel sont autorisés les projets, ce qui ne postule pas une opposabilité directe du document en cause. Il suffit que ce dernier contribue d'une manière qui ne soit pas exagérément indirecte à la

⁴⁸ Dans une décision M. et Mme Lebaill du 5 juill. 1993 (BJDU 1/1994, p. 17, concl. Ch. Vigouroux), le Conseil d'Etat a certes jugé qu'une telle mesure ne pouvait être assimilée à un « document d'urbanisme tenant lieu de POS », mais sans aucune motivation, et de plus il n'avait à répondre qu'à la question de savoir si une telle mesure tenait lieu de POS pour l'application de la règle de constructibilité limitée. Pour sa part, la doctrine administrative poussait assez loin l'assimilation de cette procédure avec celle du POS puisqu'elle considérait que ces zones de protection des sites et paysages devaient aussi comporter un règlement et des documents graphiques (circ. n° 78-64, 15 mars 1978 : Mon. TP 19 juin 1978, suppl. TO, p. 183).

⁴⁹ Même si, il est vrai, on constate que la portée attribuée à une déclaration d'utilité publique tend dans une certaine mesure à se rapprocher de celle d'une autorisation, compte tenu de certaines évolutions tant juridiques que sociologiques : cf. concl. I. de Silva sur CE, 2 juill. 2001, Commune de la Courneuve : CJEG 2001, p. 439.

La Directive « Plans et Programmes »

localisation des projets. Le fait qu'un SCOT soit désormais, à la différence du schéma directeur, une procédure de planification stratégique qui ne fixe que des « orientations générales de l'organisation de l'espace » n'infirme pas cette analyse. Un SCOT peut en effet, à l'échelle de l'agglomération voire de l'aire urbaine, définir des grands projets d'équipements et de services, et contenir des mesures de protection relativement précises (C. urb., art. L 122-1). Au demeurant, s'il fallait encore conserver un doute sur l'applicabilité de la directive, le contenu du rapport de présentation du SCOT l'ôterait tout à fait : l'article R 122-2 C. urb. dans la rédaction que lui donne le décret du 27 mars 2001 prévoit notamment que ce document « évalue les incidences prévisibles des orientations du schéma sur l'environnement », ce qui est une façon assez claire – et assurément timide ! - d'anticiper sur la transposition de la directive.

2. La question s'agissant des directives territoriales d'aménagement (DTA) et de cet ensemble de documents dont la loi dit qu'ils ont « les mêmes effets » que les DTA appelle un raisonnement analogue, sous réserve toutefois de quelques nuances.

Pas plus que les SCOT, les DTA n'ont pour objet d'« autoriser » les projets mentionnés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE. Il n'en est ainsi par exception que dans l'hypothèse où la directive précise les modalités d'application des dispositions d'urbanisme particulières aux zones de montagne et au littoral (C. urb., art. L 111-1-1, dernier alin.). On pourrait en déduire que lorsque tel n'est pas le cas, les DTA n'entrent pas dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE. Une telle interprétation serait excessive s'agissant d'un document qui doit notamment « fixer les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages », et qui peut également fixer « les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires ». Ici aussi, on doit considérer que la procédure de DTA constitue l'un des « cadres » qu'évoque l'article 3 § 2 a) de la directive⁵⁰.

⁵⁰ Le ministère de l'environnement considérait déjà, à l'époque où la directive 2001/42/CE n'était qu'en préparation, que les DTA étaient concernées par la future obligation d'évaluation environnementale : M. Eybalin, *Evaluation environnementale des directives territoriales d'aménagement*. Guide méthodologique, Paris, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement 1999.

La Directive « Plans et Programmes »

En vérité, ce n'est pas le *principe* de l'applicabilité de la directive du 27 juin 2001 à la procédure des DTA qui fait réellement difficulté, mais plutôt *l'étendue* de l'obligation en matière d'évaluation environnementale. De la rédaction de l'article L 111-1-1 C. urb., il résulte que l'Etat peut moduler le contenu des directives en fonction des caractéristiques des territoires concernés. Or l'article 5 § 2 de la directive 2001/42/CE fait varier l'étendue des informations que doit contenir le rapport sur les incidences environnementales en fonction notamment « du contenu et du degré de précision du plan ». Le contenu du rapport variera en conséquence en fonction de la plus ou moins grande richesse de chaque DTA.

Quant au schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF) – qui a également les « mêmes effets » que les DTA –, s'il est vrai qu'il n'est jamais opposable aux autorisations individuelles⁵¹, on peut également considérer qu'il définit le cadre dans lequel peuvent être autorisés les projets visés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE. L'article L 141-1, 5^{ème} alin., C. urb., prévoit qu'il détermine notamment « la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements ; il détermine également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques ». Certes, en raison de son aire territoriale particulièrement étendue et de son caractère prospectif à long terme, le Conseil d'Etat avait considéré dans un avis de 1991 que la portée juridique du SDRIF s'appliquait seulement aux options fondamentales et aux objectifs essentiels de l'aménagement et du développement par lesquels s'exprime la cohérence globale des orientations du schéma, et que ces options et objectifs ne pouvaient « entrer dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître » (...) la place respective du SDRIF et des autres documents d'urbanisme subordonnés⁵². Cette caractéristique du SDRIF laisserait alors penser que le cadre défini par ce document serait éventuellement trop lâche pour répondre aux exigences de la directive. Mais cette interprétation serait exagérément restrictive. En outre, l'assujettissement du SDRIF au champ d'application de la directive est envisageable au titre cette fois de son article 3 § 2 b), lequel renvoie aux articles 6 et 7 de la directive Habitats. L'article 6 § 3 de cette dernière directive prévoit en effet que « tout plan ou projet non directement lié ou

⁵¹ CE, 25 juill. 1985, Commune de Maisons-Lafitte : Rec. CE, tables, p. 805 ; RFD adm. 1986, p. 252, note P. Hocreître.

⁵² Avis n° 349 324 du 5 mars 1991 : EDCE 1991, p. 391.

La Directive « Plans et Programmes »

nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site ». Une disposition aussi générale est susceptible de concerner de nombreux plans, dès lors du moins qu'y sont inclus des zones de protection au titre des directives Habitats et Oiseaux.

II- Les insuffisances du critère formel

Toute systématisation du critère formel pour déterminer le champ d'application de la directive serait lourde de déconvenues. D'une part, les frontières des codes ne constituent pas d'infranchissables barrières. Elles ne sont jamais fixées sans quelque part d'arbitraire, et un certain nombre de récentes codifications le confirment⁵³. Il faut donc dépasser les frontières du Code de l'urbanisme et rechercher si des documents dont le fondement est extérieur à ce dernier peuvent répondre aux critères des « plans et programmes » fixés par la directive. D'autre part, certaines ressemblances terminologiques entre les notions utilisées par la directive et celles qui le sont par le Code de l'urbanisme peuvent être sources d'ambiguïtés : il convient de les dissiper.

Le dépassement du critère formel

1. En raison des limites indéfinies de la notion d'urbanisme, il est nécessaire de rechercher si des procédures dont le fondement se situerait en dehors du Code pourraient relever de la catégorie des « plans et programmes » dans les secteurs de « l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols » au sens de l'article 3 § 2 a) de la directive. De ce point de vue, le recours à la notion de « document

⁵³ On en a un exemple topique avec le « plan d'aménagement et de développement durable de Corse » que la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse substitue au schéma d'aménagement de la Corse. Alors que ce dernier était – logiquement – codifié aux articles L 144-1 et suivants du Code de l'urbanisme, la nouvelle procédure est désormais insérée dans le Code général des collectivités territoriales (art. L 4424-9 à L 4424-15), au motif qu'elle regroupe en un document unique les fonctions du schéma et du plan de développement de la Corse, lequel était codifié dans le Code général des collectivités territoriales (ancien art. L 4424-19 CGCT). En réponse aux arguments des parlementaires saisissants, le juge constitutionnel a estimé sans surprise qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur l'opportunité du choix de codification fait par le législateur, sous réserve pour ce dernier de ne méconnaître ni l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, ni aucune exigence constitutionnelle (déc. n° 2001-454 DC, 17 janv. 2002, cons. n° 27 : JO 23 janv. 2002).

La Directive « Plans et Programmes »

d'urbanisme » peut se révéler pertinent dès lors qu'il permet de montrer que la « famille » des plans en matière d'urbanisme s'étend en réalité au-delà des limites du Code. Cet apparent paradoxe est dû à la loi du 9 février 1994 qui, en assujettissant les recours contre les « documents d'urbanisme » à une obligation de notification préalable – aujourd'hui codifiée à l'article R 600-1 C. urb. – a en quelque sorte « créé » une catégorie juridique qu'il devenait rapidement indispensable d'identifier.

Dans un avis contentieux du 17 janvier 1997⁵⁴, le Conseil d'Etat a défini les documents d'urbanisme comme des documents « élaborés à l'initiative d'une collectivité publique ayant pour objet de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols, opposables aux personnes publiques et privées ». Cette définition, extrêmement compréhensive, n'établit aucun lien avec le Code de l'urbanisme. Seuls importent les aspects liés au régime et aux effets du document. Aussi la Haute assemblée a-t-elle considéré qu'un schéma de mise en valeur de la mer, prévu par l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983, qui a pour vocation de déterminer la vocation des espaces tant terrestres que maritimes du littoral, relevait de cette catégorie⁵⁵. Un tel schéma correspond aisément aux types de plans concernant l'affectation des sols mentionnés par l'article 3 § 2 a) de la directive. Il en sera vraisemblablement de même pour le futur plan d'aménagement et de développement durable de Corse⁵⁶.

Certes une partie de la doctrine considère non sans raison que la notion de « document d'urbanisme » est interprétée de manière beaucoup trop extensive par le Conseil d'Etat qui n'hésite pas à inclure dans cette catégorie des documents de planification sectorielle relevant de législations extérieures à l'urbanisme⁵⁷. Il y aurait en quelque sorte un dévoiement de la notion qui, selon sinon la lettre du moins l'esprit du Code de l'urbanisme, devrait être réservée aux seuls documents à vocation générale concernant tous les aspects de l'aménagement⁵⁸. En revanche, l'interprétation du Conseil d'Etat conserve un effet utile au

⁵⁴ CE, avis, 17 janv. 1997, Association de défense du site de l'environnement de Galluis : BJDU 1/1997, p. 58, concl. J.-C. Bonichot.

⁵⁵ CE, 7 juill. 1997, Association de sauvegarde de l'étang des mouettes et de l'environnement (1^{ère} espèce) et Mme Madaule (2^{ème} espèce) : BJDU 5/1997, p. 315, concl. J.C. Bonichot.

⁵⁶ V. note 12.

⁵⁷ Tel est le cas des plans de prévention des risques naturels prévisibles prévus par l'article L 562-1 C. env. : CE, avis, 3 déc. 2001, SCI des 2 et 4, rue de la Poissonnerie et autres : AJDA 2002, p. 177, note H. Jacquot.

⁵⁸ Note H. Jacquot, préc.

La Directive « Plans et Programmes »

regard de la détermination du champ d'application de la directive dès lors que, compte tenu de ses termes, elle permet d'élargir la catégorie des « plans et programmes » à au moins deux types de plans dont la source est extérieure au Code de l'urbanisme mais qui tous affectent l'utilisation des sols.

2. Peuvent être d'abord citées certaines servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols. Le Conseil d'Etat a déjà considéré comme des « documents d'urbanisme » les plans de prévention des risques naturels prévisibles figurant désormais à l'article L 562-1 C. env.⁵⁹ On peut y ajouter les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) instituées en application de l'article 70 de la loi précitée du 7 janvier 1983. Malgré leur vocation très spécialisée, ces plans ont pour objet de fixer des règles touchant à l'affectation des sols ; ils empruntent d'ailleurs sur le plan formel un certain nombre de traits aux documents d'urbanisme de droit commun que sont les PLU. S'agissant du cas des ZPPAUP, l'assujettissement de cette procédure aux dispositions de la directive s'impose d'autant plus que cette dernière fait figurer parmi les informations que doit contenir l'évaluation environnementale « les effets notables probables sur (...) le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique »⁶⁰. La seule difficulté réside dans la mise en œuvre de l'évaluation environnementale lorsque existe un PLU. Les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols doivent en effet être reportées en annexe de ces plans, qui sont eux-mêmes assujettis aux dispositions de la directive. Le risque est ici de multiplier les évaluations environnementales. La directive ne s'efforce d'éviter ces inconvénients, en son article 4 § 3, que dans que l'hypothèse où les « plans et programmes » font partie d'« un ensemble hiérarchisé » : afin d'éviter une répétition de l'évaluation, le rapport sur les incidences environnementales peut alors moduler les informations fournies en fonction des différents niveaux des documents concernés. Or depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, il n'existe plus de subordination hiérarchique entre les PLU et les servitudes. Il faut malgré tout considérer que ces plans spécialisés doivent faire l'objet d'une évaluation correspondant à leur objet, l'évaluation des dispositions du PLU au regard des espaces couverts par la servitude pouvant être plus sommaire.

⁵⁹ Préc., note 16. On peut y ajouter les futurs « plans de prévention des risques technologiques » prévus par le projet de loi tendant à renforcer la maîtrise des risques technologiques : doc. Assemblée nationale n° 3605. V. également Le Monde 11 janv. 2002, p. 10.

⁶⁰ Alinéa f de l'annexe I de la directive.

La Directive « Plans et Programmes »

Un second type de plan mérite d'être cité : il s'agit des chartes de pays lorsque le pays « comprend des territoires soumis à une forte pression urbaine et n'est pas situé en tout ou partie à l'intérieur d'un périmètre de SCOT ». En ce cas, l'article 22 dernier alinéa de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, dans sa rédaction issue de la loi du 13 décembre 2000, prévoit que les communes membres de ce pays peuvent décider que la charte comprendra tout ou partie des dispositions figurant à l'article L 122-1 C. urb. relatif au contenu des SCOT. Il est clair qu'un tel dispositif, issu d'un texte sur l'aménagement du territoire, aboutit à une quasi-fusion des procédures, la distinction conceptuelle entre les schémas relevant de la politique d'aménagement du territoire et ceux qui relèvent de l'urbanisme disparaissant pratiquement. En énumérant, dans une formule compacte, les secteurs « de l'aménagement du territoire urbain et rural (et) de l'affectation des sols », les rédacteurs de la directive montrent qu'ils sont parfaitement conscients des frontières poreuses entre urbanisme et aménagement du territoire selon les législations des Etats membres. Quoi qu'il en soit, dès lors que la charte de pays fait office de SCOT dans cette hypothèse, rien ne s'oppose à l'application de la directive conformément à l'analyse qui a été menée plus haut.

Les ambiguïtés terminologiques

On s'est efforcé de montrer que les différentes procédures dénommées « plans » ou « schémas » par le Code de l'urbanisme répondaient aux caractéristiques des « plans » évoqués par l'article 3 § 2 de la directive. Mais les analogies terminologiques peuvent être scientifiquement périlleuses dans certaines hypothèses.

1. Le cas des « programmes d'aménagement d'ensemble » prévus à l'article L 332-9 C. urb. est assez significatif. Introduit par la loi du 18 juillet 1985, ce mécanisme vise à donner aux communes les moyens de financer les équipements publics nécessaires pour satisfaire aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le ou les secteurs que les collectivités auront délimités. Les communes doivent déterminer la nature, le coût et le délai de réalisation du programme d'équipements en fonction de la nature des constructions à édifier et de leur densité. Un tel programme a une nécessaire traduction spatiale, mais seulement lors de sa réalisation. Il ne fixe pas de dispositions qui conditionneraient même indirectement la localisation de constructions, et ne paraît donc pas relever du § 2 a) de la directive 2001/42/CE. On remarquera qu'en droit interne, le Conseil d'Etat a toujours considéré les programmes d'aménagement d'ensemble comme

La Directive « Plans et Programmes »

une procédure exclusivement financière et a en conséquence refusé de leur appliquer certains aspects du régime des documents d'urbanisme⁶¹. Au surplus, le § 8 de l'article 3 de la directive exclut notamment de son champ d'application les « programmes financiers ».

Un doute subsiste pourtant si l'on confronte cette procédure avec l'article 6 § 3 de la directive Habitats auquel renvoie le b) du § 2 de l'article 3 de la directive 2001/42/CE. Faut-il assimiler un programme d'aménagement d'ensemble à un « plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets », précisément en raison du caractère particulièrement compréhensif de cette formulation ? Nous ne le pensons pas car, en dépit de la différence de rédaction entre les alinéas a) et b) du § 3, un « plan » ou un « programme » au sens de la directive doit contribuer à encadrer l'utilisation du sol, ce qui n'est pas l'objet d'un programme d'aménagement d'ensemble. On ne peut davantage rattacher cette procédure aux deux hypothèses mentionnées respectivement aux § 3 et 4 de l'article 3. De tels programmes ne peuvent être considérés comme « (déterminant) l'utilisation de petites zones au niveau local » comme le prévoit le § 3 ; ils ne peuvent pas non plus être assimilés aux « plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être utilisée à l'avenir », selon la formule du § 4.

2. Les limites du critère tiré du rattachement d'une procédure au Code de l'urbanisme apparaissent également dans le cas particulier visé au § 3 de l'article 3 de la directive.

En principe c'est non seulement l'élaboration mais également la modification des « plans et programmes » qui est concernée par l'obligation d'évaluation environnementale prévue par la directive, selon son article 2 a). Toutefois lorsqu'il ne s'agit que d'une « modification mineure », l'évaluation environnementale ne s'impose que si les Etats membres établissent que les « plans et programmes » sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Encore les Etats ne disposent-ils pas d'une totale liberté puisque le § 5 de l'article 3 fixe la

⁶¹ CE, 3 oct. 1994, SCI du Pardy : Rec. CE, tables, p. 1248 ; BJD 5/1994, p. 76, concl. G. Bachelier : un PAE n'est pas considéré comme une modification ou une révision du POS ouvrant à l'urbanisation une zone d'urbanisation future ; CE, avis, 17 janv. 1997, préc. : un PAE n'est pas un « document d'urbanisme » au sens de l'ancien article L 600-3 C. urb.

La Directive « Plans et Programmes »

méthode pour y parvenir ainsi que les « critères pertinents » à prendre en compte, énumérés à l'annexe II de la directive. Inspirée du principe de précaution, cette applicabilité conditionnelle de la directive s'appuie sur l'idée qu'il n'y a pas de corrélation absolue entre le caractère mineur d'une modification et son innocuité pour l'environnement. La question se pose ici de savoir comment articuler cette notion de « modification mineure » avec les procédures de modification et de révision qui s'appliquent aux plans locaux d'urbanisme (C. urb., art. L 123-13).

La procédure de révision, qui est la procédure normale d'adaptation du PLU, est en principe soumise de plein droit à l'application de la directive dès lors que la procédure allégée de modification ne peut jamais être utilisée en cas « d'atteinte à l'économie générale » du plan. A contrario, dès lors qu'une telle atteinte est constatée, on ne peut pas parler de « modification mineure » au sens de l'article 3 § 3 de la directive. Mais le recours à la révision n'est pas uniquement fondé sur un critère d'importance. Quand bien même il n'y aurait pas d'atteinte à l'économie générale du document, c'est la procédure de révision et non celle de modification qui doit être seule utilisée lorsque la modification soit « a pour effet de réduire un espace boisé classé ou une protection édictée en raison de la valeur agricole des terres, des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels », soit comporte « de graves risques de nuisances ». Il en résulte que la procédure de révision pourra éventuellement porter sur une « modification mineure » au sens de la directive tout en ayant des incidences notables sur l'environnement. Le législateur devra donc adapter l'obligation d'évaluation environnementale en fonction des circonstances. Si le changement apporté au contenu du plan comporte de graves risques de nuisances, il devra être considéré par lui-même comme ayant « des incidences notables sur l'environnement » au sens de l'article 3 § 4 de la directive, et le législateur sera alors contraint de soumettre ce type de révision à une évaluation environnementale. Par contre, en cas de réduction d'un espace boisé classé ou d'une protection en faveur d'espaces fragiles il laissera les autorités compétentes libres de procéder à cette évaluation en fonction de critères détaillés de la nature de ceux qui sont énumérés à l'annexe II de la directive, fondés notamment sur les « caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée ».

Une analyse similaire peut être effectuée à propos de la procédure de déclaration d'utilité publique emportant modification d'un PLU (art. L 123-16) et de la nouvelle procédure de « révision d'urgence » d'un PLU rendue nécessaire par un projet présentant un caractère

La Directive « Plans et Programmes »

d'intérêt général (L 123-13). Même de portée limitée, ces procédures pourront en raison de leur objet et de leurs effets être assujetties à une évaluation environnementale. Si tel est le cas, l'intérêt du recours à la procédure de « révision d'urgence » risque d'être fortement réduit⁶².

De ce qui précède, on peut mesurer combien nos procédures de droit interne touchant à l'affectation des sols n'ont appliqué jusqu'ici que de manière édulcorée le principe d'intégration de l'environnement⁶³. Qu'il soit permis toutefois d'ajouter que la simplification des procédures, à laquelle, du moins dans son domaine, la loi SRU était assez bien parvenue, sera la très probable victime des progrès de la prise en compte des préoccupations environnementales.

⁶² Et ce alors que la doctrine administrative considère que la procédure de révision d'urgence doit permettre aux communes, avec d'autres innovations de la loi SRU, de ne pas « être handicapées par des délais administratifs trop longs » : Rép. min. n° 63319 26 nov. 2001 : Mon. TP 22 fév. 2002, suppl. TO, p. 406.

⁶³ Cf. F. Haumont, Une directive européenne sur les études d'impact : Etudes foncières nov.-déc. 2001, n° 94, p. 26.

**EVALUATION DES INCIDENCES DE CERTAINS PLANS ET
PROGRAMMES SUR L'ENVIRONNEMENT :
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Bernard DROBENKO

*Directeur-adjoint du CRIDEAU (UMR 6062-CNRS / INRA)
Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges*

Avec la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes ayant un impact sur l'environnement, l'Union européenne ouvre de nouvelles perspectives pour une prise en considération des préoccupations environnementales par les politiques publiques.

Dans l'une des premières versions de la directive, en 1997, l'aménagement du territoire constituait le centre du dispositif, puisque dans la définition même des plans et programmes concernés, il s'agissait de ceux qui « portent uniquement sur les plans et programmes d'aménagement du territoire »⁶⁴. Dans le premier avis rendu sur ce texte, le Comité des Régions soulignait le caractère particulièrement limitatif de cette orientation, en demandant un élargissement aux autres domaines de la planification et de la programmation ayant un effet sur « l'environnement, la santé des personnes et la consommation des ressources naturelles, notamment celle des transports »⁶⁵. La formulation finale a intégré cette observation.

⁶⁴ Proposition de directive, JO C 129 du 25 avril 1997, p.14

⁶⁵ Point 4.1 de l'avis du Comité des Régions 98C64/10, JOCE 27 février 1998-C64.63

La Directive « Plans et Programmes »

Concernant les exigences de l'Union européenne en matière d'aménagement du territoire, celui-ci relève encore, en théorie, du domaine de l'unanimité⁶⁶. Cependant la cohésion économique et sociale, l'équilibre entre les territoires de l'Union apparaissent comme des objectifs fondamentaux de la construction européenne, notamment l'Acte Unique. En effet, la Communauté européenne se fixe pour objectif, identifié à l'article 130 « de réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées ». L'ensemble des politiques sectorielles (agriculture, transport, environnement notamment) ont visé à la réalisation de cet objectif. L'affectation des financements résultants des fonds structurels ou des initiatives communautaires (Interreg, Leader, Urban ou Equal) poursuivent aussi cet objectif. L'Union européenne contribue donc sous diverses formes à l'aménagement du territoire, cette directive confirme une orientation mieux élaborée en la matière, en renforçant notamment la prise en considération préalable des préoccupations environnementales.

Ainsi, le cadre communautaire conduit à une évaluation environnementale de divers d'instruments. La mise en œuvre des Fonds Structurels impose en effet une évaluation globale, y compris environnementale, à trois niveaux, ex-ante, en cours de mise en œuvre et ex-post. Il en résulte que les instruments de gestion de ces fonds sont soumis à cette évaluation⁶⁷, c'est le cas en particulier du Document Unique de Programmation (DOCUP)⁶⁸ et des Contrats de Plan Etat-Régions. Pour ces derniers une circulaire du 5 juillet 2001 précise aux préfets « il vous revient de veiller tout particulièrement à ce que soient pris en compte les enjeux environnementaux dans les choix stratégiques retenus dans les projets de territoires proposés à la contractualisation, conformément à l'article 6 du traité instituant l'Union européenne qui fonde ce principe d'intégration »⁶⁹. A noter que le droit français de l'aménagement du territoire n'ignorait pas cette prise en considération

⁶⁶ Aux termes même de l'article 175.2 des Traités

⁶⁷ L'article 40 du règlement 1260/1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels (JOCE L 161 du 26/6 1999, p.1 pose le principe de cette évaluation qui intègre les préoccupations environnementales.

⁶⁸ C'est ce qui résulte de l'article 33.3.a de la directive 1260/99 du 21 juin 1999 précitée, qui précise que le DOCUP contient « l'évaluation de l'impact attendu sur l'environnement conformément à l'article 41 paragraphe 2 ». Un comité de suivi du contrat de plan a été instauré par région pour assurer une évaluation globale de ces contrats.

⁶⁹ Circulaire du 5 juillet 2001 relative à l'intégration de l'environnement dans le volet territorial des contrats de plan Etat-Région. Bulletin du MATE 10 décembre 2001, p.171

La Directive « Plans et Programmes »

préalable. Dès 1993, une circulaire⁷⁰ demandait au préfet la mise en place d'un suivi environnemental des contrats de plan Etat-Région. Plus généralement les évaluations préalables étaient essentiellement économiques⁷¹.

En élargissant la procédure, la directive « plans et programmes » confirme bien un processus initié avec l'Acte Unique en 1986 par la prise en considération croissante des préoccupations environnementales, pour l'aménagement du territoire il s'agit bien d'une impulsion novatrice. Cependant, au-delà des apparences, il s'agira aussi d'identifier l'impact réel de cette directive à la lumière des dispositions même du texte. A ce titre force est de constater que si l'impulsion est indéniable, les perspectives d'application apparaissent nuancées.

I– Une impulsion novatrice

La directive dite « plans et programme », assure la continuité des diverses dispositions communautaires renforçant les démarches préventives au regard de l'impact des activités humaines sur l'environnement, notamment conforté par la Conférence de Rio puis les traités de l'Union européenne adoptés ultérieurement (Maastricht et Amsterdam). Elle traduit aussi les perspectives dressées par le 5^o programme européen pour l'environnement⁷² et confirmées par le sixième programme⁷³. Ce dernier vise notamment à « intégrer l'environnement dans les décisions relatives à l'aménagement et à la gestion du territoire »⁷⁴.

L'intérêt pour le droit français de l'aménagement du territoire est que ce texte dégage des principes pour déterminer les conditions d'intervention des autorités publiques dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il introduit un cadre d'intervention répondant aux objectifs d'un aménagement du territoire durable, tout en permettant, par son domaine d'intervention élargi, d'identifier les instruments susceptibles d'être affectés en droit français.

⁷⁰ Circulaire du Ministère de l'environnement relative au suivi environnemental des contrats de plan Etat-Régions, non publiée

⁷¹ C. Larue et R. Prudhomme Les conséquences environnementales des politiques d'aménagement du territoire : un essai d'évaluation. RERU n°03. 1992, p.329

⁷² Le cinquième programme adopté en 1992, couvrait la période 1992/1999, il est intitulé « vers un développement soutenable ».

⁷³ Le sixième programme, approuvé en 2000, couvre la période 2001/2010, il est intitulé « Environnement 2010/ notre avenir, notre choix ».

⁷⁴ 6^o programme précité, point 2.5

La Directive « Plans et Programmes »

A- Quant au cadre d'intervention

La directive "plans et programmes" constitue assurément une étape significative pour la mise en œuvre d'une véritable politique cohérente d'aménagement du territoire dans les divers Etats de l'Union européenne.

L'exigence d'une démarche d'évaluation préalable impose d'identifier l'objet de son intervention, celui de l'aménagement du territoire lui-même. Les textes communautaires à portée normative qui intéressent directement l'aménagement du territoire sont peu significatifs en la matière. Aussi, après avoir défini l'objet même auquel s'impose la directive, nous déterminerons les conditions de cette approche stratégique par l'identification des caractéristiques des plans et programme visés par ce texte.

1- au regard de l'objet : l'aménagement du territoire

Avec la directive "plans et programmes", l'Union européenne inscrit l'aménagement du territoire dans un texte à portée juridique caractérisé. L'intérêt de cette démarche apparaît au regard des exigences même des Traités dans le domaine de l'aménagement du territoire. A ce titre l'identification de la matière impose une approche conceptuelle, mais elle conduit aussi à identifier une perspective de cohérence en la matière.

- Une approche conceptuelle. La directive ne définit pas l'aménagement du territoire. Or si nous nous référons aux actes fondateurs de la politique d'aménagement du territoire européen, force est de constater qu'ils ne sont pas dénués d'ambiguïté. En effet, dès les premières réflexions en la matière, il s'agit de renforcer la cohérence du territoire européen en intégrant le développement durable, mais aussi, et peut-être surtout, d'accroître sa compétitivité globale, en effet « il convient de ne pas se limiter à la rentabilité à court terme mais aussi de prendre en compte la rentabilité à long terme »⁷⁵. L'objectif est essentiellement économique, dans un champ de concurrence élargi.

Cette ambiguïté s'exprime aussi dans le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), qui précise que « la démarche territoriale consiste à rechercher un meilleur équilibre entre concurrence et coopération, afin que le territoire européen dans son

⁷⁵ Europe 2000+. Commission européenne « Coopération pour l'aménagement du territoire européen ». OPOCE. Luxembourg 1994, p.16

La Directive « Plans et Programmes »

ensemble puisse atteindre un niveau optimal de compétitivité »⁷⁶. La définition de l'aménagement du territoire qui en résulte peut faire l'objet d'une double interprétation, car il peut s'agir soit d'environnementaliser une politique de concurrence, soit de rendre plus durable, en termes économiques, sociaux et environnementaux, le territoire européen .

Le premier projet de directive ne concernait que les plans et programmes d'aménagement du territoire, mais « dans les secteurs tels que le transport, l'énergie, la gestion des déchets, la gestion des ressources hydriques, l'industrie, les télécommunications et le tourisme »⁷⁷. Il s'agissait bien de tout document de planification susceptible d'avoir un impact sur le développement des territoires, sans qu'un seul puisse en fait réaliser une synthèse. Le texte finalisé, fait apparaître l'aménagement du territoire urbain et rural, comme un élément parmi d'autres puisqu'il s'agit « des plans et programmes qui sont élaborés pour les secteurs de »⁷⁸. L'aménagement du territoire, qualifié mais non défini, apparaît ainsi parmi d'autres secteurs. Le droit français de l'aménagement du territoire n'opère pas en théorie cette distinction formelle entre l'urbain et le rural, même s'il développe des instruments adaptés à ces deux domaines, à travers notamment les schémas de services collectifs ou la détermination de zones spécifiques.

L'impact de la directive sur la matière elle-même sera donc déterminé par l'interprétation donnée par les Etats, de ce point de vue une cohérence semble s'imposer.

- l'exigence d'une cohérence. L'ambiguïté soulignée précédemment n'est pas sans intérêt quant à la mise en œuvre de la directive elle-même. En effet, au niveau du droit communautaire, et au regard de cette directive en particulier, l'aménagement du territoire n'apparaît donc pas comme une matière fédérative d'un projet commun, mais comme l'agrégation de politiques sectorielles. Cette ambiguïté se révèle au niveau des Etats eux-mêmes, où le concept même fait l'objet d'interprétations différenciées générant des politiques publiques recouvrant un objet et une finalité caractérisés. Aussi, dans une étude relative aux systèmes et politiques d'aménagement du territoire, les rapporteurs constatent : « un grand nombre de termes utilisés parmi les

⁷⁶ Schéma de développement de l'espace communautaire. Commission européenne. OPOCE. 1997, p.6

⁷⁷ Proposition de la Commission au Conseil 98/0205 – 98/0129 JO C150 du 16 mai 1998

⁷⁸ Article 3.2.a) de la directive

La Directive « Plans et Programmes »

Etats membres décrivent les différentes activités qui s'apparentent à l'aménagement de l'espace »⁷⁹.

De ce fait, le concept d'aménagement de l'espace est apparu comme répondant à cette préoccupation commune, il désigne « les méthodes largement utilisées par le secteur public pour influencer sur la distribution future des activités dans l'espace..... L'aménagement englobe toutes les mesures pour coordonner les impacts sur l'espace des autres politiques sectorielles, assurer une répartition du développement économique entre les régions plus équilibrée que celle qui résulterait simplement des lois du marché et réglementer le changement d'affectation du sol et des immeubles »⁸⁰. Pour le droit français, l'aménagement du territoire est défini par le législateur par un ensemble d'objectifs inscrits dans un cadre communautaire d'où il résulte que les préoccupations relatives au développement des activités humaines intègrent l'exigence d'un équilibre et des solidarités territoriales prenant en compte des inégalités de fait, mais aussi les préoccupations sociales et environnementales dans une perspective de développement durable⁸¹.

Bien qu'inscrite dans le cadre communautaire, l'approche française de l'aménagement du territoire se rapproche davantage d'une politique volontariste d'aménagement de l'espace, avec un ensemble d'exigences nouvelles répondant aux orientations d'une démarche durable. Mais au niveau des instruments de réalisation de cette politique, nous sommes confrontés à une certaine complexité car plusieurs instruments relèvent à la fois de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'environnement. Ils ont de ce fait une vocation mixte, c'est le cas par exemple des directives territoriales d'aménagement (DTA)⁸², du Schéma directeur pour la région Ile de France(SDRIF)⁸³ ou

⁷⁹ Compendium des systèmes et des politiques d'aménagement du territoire dans l'Union européenne. Commission européenne. Etude de développement régional. OPOCE. 2000, p.21. En fait le terme de spatial planning traduit en français par « aménagement de l'espace » a été adopté par la Commission (cf. p.22)

⁸⁰ Compendium précité, p.22

⁸¹ Article 1° de la loi 99.533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, modifiant la loi du 4 février 1995

⁸² L'article L 111.1.1 du code de l'urbanisme définit leur régime juridique, les DTA qui précisent les lois montagne et littoral ont un statut spécifique avec des effets juridiques effectifs.

⁸³ Article L 141.1 du code de l'urbanisme

La Directive « Plans et Programmes »

du schéma d'aménagement régional de la Corse⁸⁴, c'est le cas aussi des parcs naturels régionaux⁸⁵.

Il ne paraît pas certain que la notion de document d'urbanisme, non précisément définie par le législateur, mais faisant l'objet d'une définition générale du Conseil d'Etat et de précision au cas par cas par les juridictions administratives, permette d'établir ici une distinction réellement pertinente⁸⁶. Ces exigences pourront cependant contribuer à déterminer la portée même de la directive, précisée par l'objectif du développement durable.

- une démarche durable

C'est le parlement européen qui a contribué à inscrire l'évaluation environnementale des plans et programmes dans une perspective de développement durable⁸⁷. L'article 1° de la directive, fixe à ce titre le cadre global d'intervention, il précise qu'elle vise « à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration des plans et programmes en vue de promouvoir un développement durable.. »⁸⁸.

C'est pour l'essentiel le préambule de la directive qui précise cette perspective quant à la mise en œuvre de cette évaluation. Il s'agit en effet d'abord de rappeler le contexte d'intervention de la directive, avec notamment la référence aux articles 174 et 6 du traité⁸⁹, mais aussi par référence au cinquième programme communautaire de l'environnement⁹⁰.

⁸⁴ Article L 144.1 du code de l'urbanisme

⁸⁵ Article L 333.1 et s. du code de l'environnement (ancien article L 244.1 du code rural)

⁸⁶ H. Jacquot et F. Priet Droit de l'urbanisme 4° Ed. 2001. Précis Dalloz, p. 720. Ainsi après avoir reconnu le caractère de document d'urbanisme à un PEB définissant les zones de bruit aux abords d'un aéroport (CE 7 juillet 2000 Secrétaire d'Etat au logement RFDA 09/10 2000, p.1166, le Conseil d'Etat vient de reconnaître cette qualification au plan de prévention des risques naturels prévisibles : Avis du CE n°236910 du 3 décembre 2001 SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie et autres. (site du CE : www.conseil-etat.fr)

⁸⁷ Proposition de directive du Conseil relative à l'évaluation de l'incidence de certains plans et programmes sur l'environnement (COM(96)0511_C4-0191/97_96/0304(SYN) JOCE C 341/18 du 9/11/1998

⁸⁸ Article 1° de la directive, fixant les objectifs généraux du texte

⁸⁹ Point 1 du préambule de la directive

⁹⁰ Le point 2 du préambule y fait expressément référence, ce programme étant intitulé « vers un développement soutenable », la décision 2179/98 indiquant le rôle de l'évaluation dans les plans et programmes..

La Directive « Plans et Programmes »

A noter que cette perspective de développement durable implique d'intégrer les trois aspects fondamentaux qui le caractérisent l'environnement, l'économique et le social, l'ensemble contribuant à déterminer la mise en œuvre de toute politique publique⁹¹. Or la directive ne retient que l'aspect environnemental, le Comité des Régions reprochait cette approche restrictive à la Commission en précisant « il faut étudier les questions d'environnement en conjonction avec des questions sociales et économiques »⁹², son observation n'a pas été retenue.

Le droit français de l'aménagement du territoire a introduit cette orientation dès 1995⁹³. Cet objectif de durabilité intègre bien les trois composantes de la définition, en effet le dernier texte voté en la matière précise « au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire, la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement »⁹⁴. C'est au regard de la mise en œuvre effective des instruments de gestion de l'aménagement du territoire que l'impact de l'évaluation pourra être apprécié. Il s'agira aussi de préciser comment cet objectif est intégré dans les plans et programmes relatifs à l'aménagement du territoire.

Globalement néanmoins, l'affirmation de l'objectif de durabilité, conforté par l'exigence d'une démarche intégrée, rejette fondamentalement la démarche prospective de l'aménagement du territoire. En imposant aux Etats une étude préalable d'évaluation dans la mise en œuvre des plans et programmes, l'Union européenne détermine les conditions même de l'application de la politique d'aménagement du territoire déterminée par les caractéristiques des documents concernés.

⁹¹ M. Prieur préface, p.7 et s. dans : M. Prieur et S. Doumbé-Billé Droit de l'environnement et développement durable PULIM 1994

⁹² 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 », 98C64/10 JOCE 27 février 1998 C64/63.

⁹³ L'article 2 de la loi de 1995, précitée précise qu'il s'agit d'une orientation du schéma national d'aménagement du territoire, mais la réforme de 1999, place le développement durable comme objectif de toute politique d'aménagement du territoire.

⁹⁴ Article 1^{er}, 2^o alinéa de la loi 95.115 du 4 février 1995 modifiée par la loi 99.533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

2- au regard des caractéristiques des plans et programmes

Pour mesurer l'impact réel de la directive sur les instruments de gestion de l'aménagement du territoire, il s'agira d'identifier les éléments de la directive qui permettent de caractériser les plans et programmes d'aménagement du territoire.

Le champ d'application très diversifié de la directive conduit, d'un point de vue pratique, à opérer une distinction conduisant à définir deux catégories de plans et programmes soumis à son champ d'application. Parmi ceux qui y sont soumis, nous identifierons ceux relevant d'une approche impérative et globale, puis ceux relevant d'une approche à la fois optionnelle et conditionnée .

a) L'approche impérative et globale

Cette approche globale permet en fait d'identifier deux catégories majeures, les plans et programmes répondant à un impératif d'exclusion mais aussi ceux qui relèvent d'un impératif d'inclusion.

- concernant les plans et programmes exclus de facto du champ d'application de la directive, trois catégories sont énoncées. Il s'agit de ceux destinés uniquement à des fins de défense nationale, ceux relatifs à la protection civile et les plans et programmes financiers ou budgétaires⁹⁵. Pour les deux premières catégories, nous pouvons observer que, même si leur mise en œuvre permet de répondre à des exigences de sécurité publique, l'étude environnementale préalable pourrait contribuer à améliorer leur insertion environnementale, ou à apprécier les effets cumulés avec d'autres plans ou programmes. Quant à la dernière catégorie, qui intéresse les plans et programmes financiers, cette dernière exclusion n'est pas sans effet en droit de l'aménagement du territoire où le financement de nombreux projets pouvant avoir un impact significatif sur l'environnement est déterminé par de tels documents, les uns à portée indicative ou programmatrice, les autres à caractère strictement budgétaire.

- les plans et programmes auxquels s'applique en revanche la directive, sont déterminés à partir d'une définition générale, telle qu'énoncée par l'article 2 du texte qui intéresse l'ensemble des « plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leur modification ». De ce point de vue les divers

⁹⁵ Article 3.8 de la directive

La Directive « Plans et Programmes »

niveaux d'élaboration ou d'adoption des plans et des programmes d'un Etat sont concernés (national, régional ou local), dès lors qu'ils « sont exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives »⁹⁶. C'est une approche extensive qui est ici développée, l'exigence de l'évaluation concerne même des documents résultant de dispositions administratives. L'on devra intégrer ici tant à des dispositions étatiques que décentralisées.

L'identification de ces plans et programmes impose de se référer à deux domaines.

Pour le premier, sont concernés tous les plans et programmes relevant de l'une des catégories sectorielles dont l'aménagement du territoire urbain et rural. Selon la définition de l'aménagement du territoire, il s'agira donc de rechercher le champ d'application de la directive. Mais une condition complémentaire s'impose ici, car ce sont les plans et programmes qui définissent « le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir »⁹⁷. La conjonction « et » inscrite dans ce paragraphe indique une interprétation limitée, puisque ces deux conditions sont cumulatives. A noter cependant que les projets de l'annexe I de la directive 85.337 sont obligatoirement soumis à étude d'impact, tandis que ceux de l'annexe II n'y sont soumis qu'en considération des critères définis par les Etats⁹⁸.

Pour le second domaine, il s'agit des plans et programmes « pour lesquels étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE. La mise en œuvre des documents d'objectifs des sites Natura 2000 devrait conduire à définir les obligations en la matière »⁹⁹. Il s'agira d'apprécier les modalités de réalisation de ce texte, notamment quant à la définition des plans ou projets soumis à une évaluation appropriée des incidences sur le site, mais en tenant compte des conditions posées par la directive elle-même.

⁹⁶ Article 2, a) in fine

⁹⁷ Article 3.2.a de la directive

⁹⁸ Selon les termes même de l'article 4 de la directive 85.337 du 27 juin 1985 modifiée. JOCE L 175 du 5 juillet 1985

⁹⁹ Décret 2001.1216 du 20 décembre 2001 relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le code rural

La Directive « Plans et Programmes »

En droit français il s'agira donc de se référer aux divers textes d'application de ces directives qui permettent d'identifier les plans ou programmes concernés.

b) Une catégorie optionnelle et conditionnée.

Cette catégorie relève de l'appréciation discrétionnaire des Etats sous réserve de l'application de certains critères communs se rapportant à la qualification des incidences sur l'environnement. Il s'agit donc de déterminer le domaine d'intervention puis les critères d'application des plans et programmes soumis à évaluation.

- quant au domaine d'intervention. Il recouvre en pratique une double possibilité.

Tout d'abord, une première catégorie intéresse, parmi les plans et programmes soumis en principe de droit à l'évaluation, ceux qui déterminent « l'utilisation de petites zones au niveau local », et « des modifications mineures des plans et programmes »¹⁰⁰. Ces plans et programmes ne sont en fait soumis à évaluation qu'à une double condition, d'abord de répondre à ces deux critères, puis d'être désignés par les Etats comme susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement. En raison des qualificatifs indiqués ici, de nombreux plans et programmes pourraient être concernés. Leur détermination reposera sur l'interprétation des notions de « petites zones au niveau local » et de « modifications mineures ».

La seconde catégorie est relative aux autres plans et programmes qui « définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir »¹⁰¹. Sans précision particulière, cette catégorie pourra concerner tout plan ou programme que l'Etat considèrera comme fixant, directement ou indirectement puisqu'il ne s'agit que d'un cadre, un ensemble de conditions pour la réalisation d'un projet qui serait soumis à autorisation.

Pour ces plans et programmes, le champ opérationnel concerné par la directive relève de la compétence des Etats qui, discrétionnairement, peuvent y inclure tous ceux qu'ils estiment répondre à cet objectif. Cependant ce choix est conditionné car il repose sur l'identification des critères de sélectivité.

¹⁰⁰ Article 3.3 de la directive

¹⁰¹ Article 3.4 de la directive

La Directive « Plans et Programmes »

- quant aux critères de sélectivité.

Aux termes de la directive, les deux catégories « optionnelles et conditionnées sont déterminées dès lors que les plans et programmes sont « susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement »¹⁰².

Les Etats disposent de trois éléments qui permettent de désigner les plans et programmes concernés :

- a) soit un examen au cas par cas,
- b) soit en déterminant des types de plans et programmes concernés,
- c) soit en combinant les deux approches¹⁰³.

A la lumière de ces éléments, les Etats dressent la liste de ces plans et programmes, en intégrant les critères relatifs à une incidence notable sur l'environnement tels que posés par l'annexe 2 de la directive.

De ce point de vue deux critères majeurs sont énoncés :

- a) ceux tenant aux caractéristiques mêmes des plans et programmes, c'est à dire leur rôle dans la structuration directe ou indirecte de l'espace et la prise de décision ultérieure, y compris la mise en œuvre de la législation communautaire de l'environnement ,
- b) ceux tenant aux conséquences localisées des orientations mêmes des plans et programmes ou des caractéristiques de la zone considérée.

De ce point de vue, force est de constater que l'annexe 2 de la directive développe une approche extensive. Elle intègre même, fait assez rare dans le droit public en général, « le caractère cumulatif des incidences ».

Il s'agira cependant de déterminer les modalités pratiques de réalisation de cette disposition, notamment les conditions dans lesquelles les choix des Etats pourraient être contestés par application des critères ainsi posés.

¹⁰² Article 3. 3 et 4 de la directive

¹⁰³ Ceci résulte de l'article 3.5 de la directive.

La Directive « Plans et Programmes »

L'ensemble de ce dispositif révèle à la fois une diversité au regard des plans et programmes concernés et une certaine complexité quant à la détermination des critères qui doivent conduire les États à désigner ceux qui seront soumis à la directive. A noter à ce titre qu'une condition, commune aux deux catégories, sera sujette à interprétation, il s'agit en effet de « plans et programmes qui définissent un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir »¹⁰⁴. La formulation permet d'indiquer que pourront être concernés les plans et programmes qui déterminent directement les conditions d'intervention de projets ou qui ont un effet sur des documents qui posent des conditions à cet égard. La définition d'un cadre de référence pour ce faire semble ici suffire.

Dès lors il s'agit d'examiner les plans et programmes susceptibles d'être concernés par le droit français de l'aménagement du territoire.

B- Quant aux possibilités d'application

Nous retiendrons que, en droit français de l'aménagement du territoire, les divers instruments de gestion de l'aménagement du territoire relèvent de logiques diverses, avec un contenu et une portée juridique différenciée. Si l'on considère l'ensemble des possibilités d'intervention en matière d'aménagement du territoire, au moins deux catégories majeures de plans et programmes peuvent être distingués, les instruments stratégiques inscrits et les instruments à caractère plus opérationnel.

1- les instruments stratégiques.

Il s'agit de ceux qui déterminent un cadre prospectif pour la politique d'aménagement du territoire. tel que le plan de la nation jusqu'au onzième plan¹⁰⁵, et désormais les huit schémas de services collectifs (sachant que le domaine des transports en recouvre deux, voyageurs et marchandises) et les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire.

¹⁰⁴ Article 3.2.a et 3.4 de la directive

¹⁰⁵ Le onzième plan dont l'élaboration a été engagée en 1992, devait couvrir la période 1993/1997. L'alternance politique, puis l'adoption de la loi 95.115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, avec un schéma national d'aménagement et de développement du territoire (abandonné par la loi 99.533 du 25 juin 1999, et des schémas sectoriels devenus en 1999 des schémas de services collectifs, ont conduit à abandonner la planification stratégique classique.

La Directive « Plans et Programmes »

- les schémas de services collectifs mettent en œuvre les choix stratégiques de l'Etat, ils expriment « la politique d'aménagement et de développement durable du territoire »¹⁰⁶. Ils déterminent de ce fait l'implantation des activités de service public et des équipements structurants sur le territoire français, à partir d'une démarche nouvelle reposant sur la recherche de satisfaction de besoins, ils constituent aussi des instruments d'intégration et de protection de l'environnement, tant pour les espaces urbains que les espaces ruraux. La logique du dispositif français, depuis la loi du 25 juin 1999¹⁰⁷, est d'inscrire ces documents dans un cadre communautaire, puisqu'ils « sont élaborés par l'Etat dans une perspective à vingt ans en prenant en compte les projets d'aménagement de l'espace communautaire »¹⁰⁸.

D'un point de vue juridique, il s'agira de déterminer s'ils relèvent de l'une des deux catégories précédentes. Ils constituent tous un cadre d'intervention pour les autorités publiques et les politiques sectorielles mises en œuvre. Le contenu des schémas et leur portée révèlent des nuances qui pourraient contribuer à répondre aux conditions posées, pour certains tout au moins. En effet, la plupart des schémas de services collectifs n'ont d'effet qu'à l'égard de décisions des autorités publiques qui elles-mêmes vont déterminer les conditions de réalisation de projets pouvant répondre à ces conditions. Ainsi nous pouvons noter que « la carte des formations supérieures et de la recherche doit être compatible avec le schéma des services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche »¹⁰⁹, concernant le schéma de services collectifs culturel « les contrats passés entre l'Etat, les collectivités territoriales intéressées et les organismes culturels qui bénéficient de subventions de l'Etat tiennent

¹⁰⁶ L'article 2 de la loi 99.533 précitée développe ces choix stratégiques, notamment le renforcement des pôles de développement à vocation européenne et internationale, susceptibles d'offrir des alternatives à la région parisienne, le développement local, l'organisation d'agglomérations, le soutien des territoires en difficulté. Pour la réalisation de ces choix, l'Etat doit réaliser un ensemble d'objectifs : présence et organisation des services publics, corrections des inégalités spatiales et la solidarité nationale, soutien aux initiatives économiques, gestion à long terme des ressources naturelles, cohérence avec les politiques européennes et complémentarité avec les politiques locales etc..

¹⁰⁷ Loi 99.533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi 95.115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. JO du 29 juin 1999

¹⁰⁸ Article 10, 1^o alinéa de la loi 99.533 précitée.

¹⁰⁹ Article 12 de la loi 99.533 du 25 juin 1999

La Directive « Plans et Programmes »

compte des objectifs du schéma »¹¹⁰, que le schéma des services collectifs de l'énergie « comprend une programmation des perspectives d'évolution des réseaux de transport d'électricité, du gaz et des produits pétroliers »¹¹¹. Ces énoncés paraissent trop imprécis pour considérer que le contenu du schéma est opposable à des projets, mais ils fixent bien un cadre pour des documents opposables à des décisions. Ils peuvent relever de la catégorie impérative s'ils conditionnent, même indirectement, le contenu de documents qui détermineront les modalités d'implantation de projets.

Cependant, deux schémas pourraient entrer plus précisément dans le cadre de la directive "plans et programmes" et faire l'objet d'un classement impératif par la France. Il s'agit d'abord du schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux qui « détermine les conditions de mise en œuvre des actions de prévention des risques naturels...Il identifie les territoires selon les mesures de gestion qu'ils requièrent, ainsi que les réseaux écologiques, les continuités et les extensions des espaces protégés qu'il convient d'organiser...Il définit également les territoires dégradés et les actions de reconquête écologique qu'ils nécessitent »¹¹². Ce dernier schéma constitue pour la France le cadre d'intervention pour la directive 92/43. Il s'agit ensuite des schémas multimodaux des services collectifs des transports de voyageurs et celui de marchandises, ce dernier « permet de définir les infrastructures de contournement ou de délestage des nœuds de trafic nécessaires pour fluidifier l'usage des réseaux de transport pour le transport de marchandises », sachant par ailleurs que « tout grand projet d'infrastructures de transport doit être compatible avec ces schémas »¹¹³. De plus ces schémas « localisent les principales plate-formes multimodales de voyageurs et de marchandises » et « dans les territoires fragiles, ils peuvent prévoir des orientations particulières pouvant notamment conduire les autorités compétentes à édicter des restrictions d'accès, afin de limiter l'impact des transports »¹¹⁴. A noter que ces projets d'infrastructure sont soumis à étude d'incidence sur l'environnement, la sécurité et la santé pour « les différents modes de

¹¹⁰ Article 14 dernier alinéa de la loi 99.533 précitée

¹¹¹ Article 20.I de la loi du 4 février 1995, modifié par l'article 22 de la loi 99.533 précitée

¹¹² Article 21 de la loi du 4 février 1995 modifié par l'article 2 » de la loi 99.533 précitée

¹¹³ Article 14.1.I de la loi 82.1153 du 30 décembre 1982 modifiée par l'article 44 de la loi 99.533 précitée

¹¹⁴ Article 14.2 de la loi 82.1153 du 30 décembre 1982 modifiée par l'article 44 de la loi 99.533 précitée

La Directive « Plans et Programmes »

transport et à l'intérieur de chaque mode de transport des différents équipements, matériels et mesures d'exploitation »¹¹⁵, la plupart des infrastructures de transport relèvent de plus de la directive 85/337 relative à l'étude d'impact.

Il résulte de ces éléments que ces trois derniers schémas fixent bien un cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir, il sont donc soumis à la catégorie impérative.

- les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire. Leur contenu fait apparaître qu'ils permettent d'établir la cohérence entre le niveau national et le niveau local, mais aussi entre les politiques de l'Etat et celles des collectivités locales¹¹⁶. Concernant sa portée juridique, le SRADT peut recommander la mise en place d'instruments d'aménagement et de planification, d'urbanisme ou d'environnement¹¹⁷. Dans les zones de montagne, dans le cadre d'un massif peut être élaboré un schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif, les schémas d'aménagement, devant tenir compte de leurs orientations¹¹⁸

D'un point de vue général, ces schémas ne paraissent pas répondre aux exigences de la directive tel que développées par les catégories présentées, sauf à considérer qu'ils fixent un cadre dans le quel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir. Toutefois, le schéma d'aménagement et de développement régional qui intègre le schéma régional des transports¹¹⁹ doit être compatible avec les deux schémas nationaux, pourrait relever de ce champ d'application au regard notamment des précisions apportées quant à l'identification des infrastructures. A noter que certains schémas d'aménagement et de

¹¹⁵ Article 14.1.III, 3° alinéa, précité.

¹¹⁶ Aux termes de l'article 5.1° et 2° de la loi 99.533 précitée, modifiant l'article 34 de la loi 83.8 du 7 janvier 1983 : si le schéma régional doit être compatible avec les schémas de service collectifs, il veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional.

¹¹⁷ L'article 5.3 de la loi précitée, évoque en effet « un schéma directeur, un parc naturel régional, une directive territoriale d'aménagement ou un schéma de mise en valeur de la mer ».

¹¹⁸ Article 9 bis de la loi 85.30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, modifié par l'article 8.II de la loi 95.115 du 4 février 1995

¹¹⁹ Article 34. 3°, 1° alinéa de la loi 83.8 du 7 janvier 1983 modifié par l'article 5 de la loi 99.533 précitée

La Directive « Plans et Programmes »

développement régionaux peuvent relever de cette catégorie en raison de leur statut particulier, que nous évoquerons ultérieurement¹²⁰.

En raison des précisions apportées par la directive, ces plans pourraient relever, sur décision des autorités françaises de la catégorie des plans et programmes conditionnés et optionnels, sous réserve de l'interprétation donnée à la formule de l'article 3.4 de la directive « qui définissent un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir ». Si l'autorisation ne résulte pas directement du plan ou du programme, alors ils pourraient tous y être soumis puisqu'ils déterminent le contenu de documents à opposabilité directe.

Pour les schémas de service collectifs, nous sommes face à un contenu et une portée différenciée, mais il serait quelque peu paradoxal d'y inclure uniquement certains d'entre eux.

2- les instruments opérationnels

En droit français la mise en œuvre de l'aménagement du territoire révèle une diversité d'instruments à la portée très différenciée. Nous retiendrons globalement que les uns ont une portée normative tandis que d'autres ont plutôt un caractère programmatique, même si cette qualification recouvre elle-même une certaine diversité.

a- concernant les instruments d'aménagement à portée normative.

Tout en relevant de l'aménagement du territoire, cette catégorie recouvre plusieurs instruments qui, bien que relevant du droit de l'aménagement du territoire, apparaissent au carrefour des thématiques urbanistiques et d'environnement.

Nous mentionnerons tout d'abord les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire ayant un statut particulier mais pour lesquels une portée normative a été reconnue. Il s'agit notamment du Schéma Directeur de la Région Ile de France qui « tient lieu de schéma régional »¹²¹.

¹²⁰ C'est le cas pour la Région Ile de France, la Corse et les Régions d'Outre Mer

¹²¹ L'article L 141.1 dernier alinéa du code de l'urbanisme précise en effet « il tient lieu de schéma régional au sens de l'article 34 de la loi 83.8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ».

La Directive « Plans et Programmes »

Pour la Corse, le plan de développement, qui détermine les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel¹²², et le schéma d'aménagement¹²³, qui définit les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace, de protection et de mise en valeur de son territoire peuvent constituer des instruments de référence d'aménagement du territoire de cette Région. Seul le schéma d'aménagement a une portée juridique normative, en effet les « SCOT, les PLU, les plans de sauvegarde et de mise en valeur et les cartes communales doivent être mis en compatibilité avec lui », « il a les mêmes effets que les DTA »¹²⁴. Au regard de projets, ce document détermine un cadre qui conduira par l'intervention d'autres documents à conditionner les autorisations délivrées, à ce titre il est donc susceptible de relever du champ de la directive.

Concernant les régions d'outre mer, le schéma d'aménagement régional « fixe les orientations fondamentales en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement »¹²⁵. Ce document a les mêmes effets que les DTA¹²⁶.

La loi de solidarité et de renouvellement urbain confère à ces schémas d'aménagement régionaux un statut juridique spécifique, puisqu'ils « ont valeur de schéma de cohérence territoriale »¹²⁷, le texte leur confère ici le statut de documents d'urbanisme. Dès lors ils déterminent bien juridiquement le cadre dans lequel des projets pourront être autorisés et relèvent du champ d'application de la directive. A noter enfin que le schéma d'aménagement régional des régions d'Outre mer « tient lieu de schéma régional d'aménagement et de développement du territoire », tandis que pour la Corse le Schéma régional d'aménagement

¹²² Article L 4424.19 du CGCT

¹²³ Article L 144.1 du code de l'urbanisme qui précise « qu'il vaut schéma de mise en valeur de la mer », tandis que l'article L 144.5 indique qu'il a les mêmes effets que les Directives territoriales d'aménagement.

¹²⁴ Article L 144.5 du code de l'urbanisme

¹²⁵ Article L4433.7 1° alinéa du CGCT, le deuxième alinéa précisant qu'il « détermine notamment, la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de communication routière, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières et touristiques ».

¹²⁶ Article L 4433.9 du CGCT

¹²⁷ Article L 122.2 dernier alinéa du code de l'urbanisme

La Directive « Plans et Programmes »

et de développement du territoire n'est élaboré « qu'en l'absence d'un schéma d'aménagement »¹²⁸. La directive leur est donc applicable.

Cependant il est aussi nécessaire de se référer aux chartes de Parcs Naturels Régionaux (PNR) qui imposent un rapport de compatibilité aux documents d'urbanisme¹²⁹, mais ils ne sont pas directement opposables aux autorisations. Toutefois la charte du PNR « doit comporter un article établissant les règles de circulation des véhicules à moteur sur les voies et chemins de chaque commune adhérente au parc »¹³⁰, dès lors la charte du parc acquiert une opposabilité directe.

De même que les chartes de pays pourront relever du champ d'application de la directive. Ces documents apparaissent dans la loi de 1999 comme la traduction pour la France des Agendas 21 locaux¹³¹. Par principe les chartes de pays n'ont pas de portée juridique au regard des projets, cependant le législateur permet aux acteurs locaux de leur conférer un contenu normatif, imposant notamment un rapport de compatibilité pour les PLU¹³².

Enfin nous mentionnerons un instrument spécifique aux zones littorales, situé aussi aux frontières de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, le schéma de mise en valeur de la mer¹³³. Ce document peut être établi dans les zones côtières, il fixe « dans le respect des dispositions mentionnées à l'article L 111.1.1 du Code de l'urbanisme, les orientations fondamentales de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du

¹²⁸ Article 34 bis de la loi 83.8 du 7 janvier 1983 modifiée par la loi 95.115 du 4 février 1995

¹²⁹ Pour les SCOT, article L 122.1, 7° alinéa in fine, pour le PLU, article L 123.1, avant dernier alinéa, pour les cartes communales, L 124.2 dernier alinéa du code de l'urbanisme

¹³⁰ Article 1°, 2° alinéa de la loi 91.2 du 3 janvier 1991 relative à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes (JO du 5 janvier 1991)

¹³¹ Article 25, 6° alinéa de la loi du 25 juin 1999 précitée, modifiant l'article 22 de la loi du 4 février 1995 précitée

¹³² Article 22 de la loi 95.115 du 4 février 1995 modifié par l'article 1°.B.I de la loi 2000.1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain

¹³³ Article 57 de la loi 83.8 du 7 janvier 1983 précitée, le Conseil d'Etat leur a reconnu valeur de document d'urbanisme : CE 7 juillet 1997 Association de sauvegarde de l'étang des mouettes et de l'environnement rec.p.995

La Directive « Plans et Programmes »

littoral »...Il a « les mêmes effets que les DTA »¹³⁴. A noter que le SAR de la Corse « vaut schéma de mise en valeur de la mer »¹³⁵.

De ce point de vue, placés au cœur des préoccupations d'aménagement et de développement du territoire en intégrant les préoccupations environnementales, sociales et économiques, ces instruments répondent bien aux objectifs de la directive, notamment l'hypothèse optionnelle et conditionnée, il appartiendra à l'Etat de le préciser. Certains d'entre eux pouvant intégrer le zonage de la directive Habitat, pourrait même relever de droit de la première hypothèse de la directive.

b- concernant les instruments programmatifs

Ils sont de nature très diversifiée. Les uns à caractère opérationnel à vocation d'aménagement mais sans portée normative, les autres à caractère plutôt financier.

- les instruments programmatifs à caractère d'aménagement sont élaborés pour coordonner des politiques territorialisées ou constituer des instruments à vocation pédagogique, voire susciter la coopération pour le financement de projets communs. Ils n'ont généralement pas de portée juridique précise. C'est le cas des Chartes intercommunales de développement et d'aménagement qui « définissent des perspectives à moyen terme de leur développement économique, social et culturel, déterminent des programmes d'action correspondants, précisent les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et des services publics » et qui « peuvent servir de base à des conventions avec le département, la région ou l'Etat pour la réalisation de projets et programmes qu'elles ont définis »¹³⁶. Devraient aussi être concernés les Agendas 21 locaux, dont la première identification dans un texte résulte d'un processus non contraignant¹³⁷. Repris dans le droit communautaire, notamment dans le cadre de la Campagne européenne des villes durable et du réseau français des agendas 21 locaux¹³⁸, ils ne font pas l'objet ici d'une formalisation précise. Cependant la référence aux agendas 21

¹³⁴ Article précité

¹³⁵ Article L 144.2 du code de l'urbanisme

¹³⁶ Respectivement selon les articles L 5223.1 et 5223.2 du CGCT

¹³⁷ Les chartes de l'environnement développées par la circulaire 94.48 du 11 mai 1994 relative aux chartes pour l'environnement (programmes partenariaux pour un développement durable du territoire. Droit de l'environnement 10/11 1994 n°27, p.78

¹³⁸ Avec la Charte d'Aalborg adoptée en 1994, les acteurs locaux disposent d'un cadre de référence pour la mise en œuvre des Agendas 21 locaux

La Directive « Plans et Programmes »

locaux apparaît dans la loi d'aménagement du territoire avec la charte de pays qui « exprime le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les Agendas 21 locaux du programme Action 21... »¹³⁹. Mais la charte de pays aura une portée normative si les collectivités gestionnaires décident de faire application des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux documents d'urbanisme¹⁴⁰. Ce peut aussi être le cas des plans de développement durable¹⁴¹. Hormis l'hypothèse où la charte de pays acquiert une portée normative, ces instruments ne répondent pas à l'une des hypothèses de la directive.

Au plan local, nous pouvons mentionner aussi les plans départementaux d'organisation des services publics. Ils résultent d'une initiative des gestionnaires de service public nationaux, non engagés contractuellement avec l'Etat, en effet « les établissements ou organismes publics ainsi que les entreprises nationales placées sous la tutelle de l'Etat ou celles dont il est actionnaire et chargés de service public, et disposant d'un réseau en contact avec le public, (dont la liste est fixée par décret) établissent un plan au moins triennal global et intercommunal d'organisation de leurs services dans le département. Ce plan est approuvé par le représentant de l'Etat dans le département.. »¹⁴². Ces plans ont un effet sur les projets puisque « toute décision de réorganisation ou de suppression d'un service aux usagers non conforme aux objectifs fixés dans le plan global, intercommunal et pluriannuel d'organisation mentionné à l'alinéa précédent fait l'objet d'une étude d'impact.. »¹⁴³. C'est en application de cette disposition que la juridiction administrative de Limoges a suspendu une décision de fermeture de classe¹⁴⁴. En raison de l'impact de ces documents, ils pourraient être soumis à évaluation préalable.

- les instruments programmatoires à vocation financière. Outre les lois de programmation, nous mentionnerons au plan local les instruments à vocation plus contractuelle que sont les contrats de plan tant nationaux, avec les grands établissements publics, que locaux avec le

¹³⁹ Article 22.6° alinéa de la loi 95.115 du 4 février 1995 modifié par l'article 25 de la loi 99.533 précitée

¹⁴⁰ En application de l'article 1° B.I. de la loi 99.533 précitée

¹⁴¹ Apparus en 1992 ils ont contribué à engager des agriculteurs dans une réflexion plus durable de leur système d'exploitation.

¹⁴² Article 29.II, 1° alinéa de la loi du 99.533 précitée modifiant l'article 30 de la loi 95.155 précitée

¹⁴³ Article 29.II, 2° alinéa précité

¹⁴⁴ TA Limoges 16 août 2001 Association des parents d'élèves de l'école de Bussière-Boffy c/ Recteur de l'Académie de Limoges req. 01974

La Directive « Plans et Programmes »

contrat de plan entre l'Etat et les Régions. Ces contrats apparaissent à la fois des documents stratégiques pour la période considérée et des documents financiers en raison de la programmation des investissements qu'ils contiennent, mais ils n'entraînent pas en eux-mêmes des effets directs quant à la réalisation effective des opérations prévues, leur caractère programmatoire est donc dominant¹⁴⁵. Le contrat Etat/Région peut constituer l'une des modalités de mise en œuvre du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire¹⁴⁶. Mais il paraît nécessaire de compléter l'énumération par les contrats qui peuvent constituer des mesures d'application du contrat de plan Etat – Région, il en est ainsi du contrat de pays¹⁴⁷, du contrat d'agglomération¹⁴⁸, du contrat de ville¹⁴⁹, ou du contrat de gestion du parc naturel régional¹⁵⁰. Pour déterminer les programmes financiers soumis à la directive, et en considération de l'exclusion posée par l'article 3.8, il serait possible de distinguer les programmes budgétaires sans affectation des fonds, tels les budgets généraux, des programmes financiers mettant en œuvre des dépenses affectées à des projets ayant un impact sur l'environnement. Dès lors que le financement conditionne l'octroi d'une autorisation, ces derniers pourraient être soumis aux dispositions de la directive.

Au titre de l'application de la directive, s'il apparaît que certains instruments à vocation opérationnelle pourront relever de la directive (c'est le cas de la charte de pays à effet normatif indirect), d'autres pourraient en relever si les Etats le décident en raison de l'impact général et de leur portée sur l'environnement, en revanche, pour les documents à vocation financière, ils pourraient en relever aussi dès lors que les financements déterminent les conditions d'implantation des activités économiques, avec un impact sur l'environnement, ce qui est notamment le cas du contrat de plan Etat/Région, sachant que dans le cadre de la mise en œuvre des fonds structurels ils font l'objet d'une évaluation (cf. introduction)

¹⁴⁵ Le Conseil d'Etat rejette en effet tout effet direct pour ces documents, tant pour les contrats Etat/Région : CE sect. 25 octobre 1996 Association Estuaire Ecologie req. 169557, que pour les contrats entre l'Etat et les Etablissements publics nationaux : CE 19 novembre 1999 Fédération syndicaliste FO des travailleurs des postes et télécommunication req. 176261

¹⁴⁶ Selon l'article L 4251.1 du CGCT

¹⁴⁷ Article 22, 10° alinéa, de la loi 95.115 modifié par l'article 25 de la loi 99.533 précitée

¹⁴⁸ Article 23, 3° alinéa de la loi 95.115, modifié par l'article 26 de la loi 99.533 précitée

¹⁴⁹ Article 27 de la loi 99.533 précitée

¹⁵⁰ Article L 244.1 du code rural modifié par l'article 29 de la loi 99.533

Ce faisant en suivant les orientations de la directive, et en raison du pouvoir d'appréciation dont disposent les Etats, d'autres instruments pourraient intégrer ce dispositif, il en va ainsi en matière de gestion agricole ou forestière, dont les orientations des plans nationaux ou régionaux déterminent de plus en plus l'évolution des territoires.

II– L'identification de perspectives nuancées

L'impact de la directive "plans et programmes" sur le droit français de l'aménagement du territoire doit être apprécié au regard de certains aspects caractéristiques de cette directive. Elle apparaît comme l'instrument adapté à une démarche intégrée. Il s'agit en effet, conformément aux objectifs de l'Agenda 21 repris par l'Union européenne, de prendre en considération les préoccupations environnementales à titre préalable. Affirmée comme ayant un caractère « procédural », cette démarche doit conduire les Etats membres à introduire l'environnement dans les divers instruments de l'aménagement du territoire. L'objectif étant de rechercher, pour tous les Etats « un ensemble de prescriptions environnementales communes requises pour contribuer à un haut niveau de protection »¹⁵¹.

De ce point de vue, la démarche intégrée apparaît dans la directive à deux titres. D'une part elle constitue un préalable à la prise de décision elle-même puisqu'il s'agit d'apprécier les incidences environnementales « durant l'élaboration et avant l'adoption » des plans et programmes¹⁵² ; d'autre part, elle constitue aussi un moyen de déterminer les conditions d'intervention des décisions opérationnelles de développement économique puisqu'elle « devrait être bénéfique aux entreprises en créant un cadre plus cohérent pour le déploiement des activités économiques en incluant des informations environnementales pertinentes dans les prises de décision »¹⁵³.

Cependant, comme le souligne un auteur, « le problème pour l'environnement est moins celui d'une intégration de la dimension écologique dans la politique d'aménagement du territoire (même si cela reste un objectif prioritaire) que celui de l'affirmation réelle d'une politique d'aménagement du territoire qui ne soit pas seulement l'accompagnement de tendances économiques considérées comme

¹⁵¹ Préambule de la directive point 6.

¹⁵² Point 4 du préambule de la directive

¹⁵³ Point 5 du préambule de la directive

La Directive « Plans et Programmes »

inéluables »¹⁵⁴. Il en résulte que si la directive pose le principe d'une démarche intégrée, la recherche des éléments contribuant à sa réalisation sera fondamentale.

Or, de ce point de vue, alors que l'aménagement du territoire constituait à l'origine l'objet de la directive, et apparaissait comme le pôle fédérateur des politiques publiques, l'adjonction de toutes les formes de planification à cette démarche préalable et intégrée posera nécessairement la question de la coordination. La multiplication de territoires de projets (du SDEC au pays ou au parc naturel régional) impose de s'interroger sur la capacité à développer réellement cette démarche intégrée.

Au-delà de l'affirmation du principe de l'étude environnementale, une lecture plus attentive de la directive conduit à constater que la portée du texte pourrait être limitée par deux aspects. D'une part il en résulte une certaine faiblesse quant à une coordination entre les divers niveaux de pouvoirs, du centre vers le champ local, nous la qualifions de verticale, d'autre part certaines limites apparaissent aussi au regard d'une application plus spatialisée, qui apparaît essentiellement en terme d'articulation horizontale.

A- Une coordination verticale insuffisante

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire imposent de coordonner les divers échelons des décisions politiques afin de déterminer à la fois une logique dans les choix opérés et une lisibilité renforcée pour les acteurs économiques et sociaux qui contribueront à l'aboutissement de ce processus. De ce point de vue, ce sont aussi les conditions de réalisation des projets publics et privés résultant de ces mises en œuvre qui sont ainsi fixés. Nous devons constater à cet égard que la directive "plans et programmes" qui impose une évaluation préalable, révèle certaines faiblesses à deux niveaux de rapports de pouvoir, celui de l'Union elle-même avec les Etats, puis des Etats avec le champ local.

1- De l'Union européenne au niveau étatique

¹⁵⁴ R. Passet et J. Theys « Le développement durable pour impératif », introduction à l'ouvrage « Héritiers du futur » dirigé par ces deux auteurs. Editions de l'Aube. DATAR. 1995, p.7

La Directive « Plans et Programmes »

La directive "plans et programmes" doit conduire les Etats à adapter leurs politiques publiques dans le domaine de l'aménagement du territoire. Cependant, comme le souligne le droit français en la matière, elle s'exerce désormais « au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire »¹⁵⁵, de plus l'Etat, qui détermine les choix stratégiques, « favorise leur prise en compte dans la politique européenne de cohésion économique et sociale »¹⁵⁶. Il existe donc bien un principe fondateur de coordination réciproque entre le niveau européen et les niveaux nationaux, que doit traduire une application pertinente du principe de subsidiarité¹⁵⁷.

De ce point de vue l'évaluation environnementale préalable devrait apparaître à chacun de ces niveaux d'intervention. Or force est de constater que la directive ne pose pas la question de la prise en considération environnementale au niveau des plans et programmes de l'Union elle-même.

Alors même que l'Union européenne a adopté le Schéma de développement de l'Espace communautaire¹⁵⁸, qu'elle approuve des schémas d'orientation ou des programmes dans divers domaines (transport, énergie notamment) qui déterminent le développement des territoires des Etats membres, l'obligation d'intégration des préoccupations environnementales à ce niveau paraissait fondamentale. Même si le SDEC précise « que la démarche ne peut revêtir qu'un caractère indicatif, et non pas impératif »¹⁵⁹, les orientations retenues auront nécessairement un impact sur l'environnement des diverses régions d'Europe, de plus les politiques sectorielles (agriculture et transport notamment) génèrent aussi des programmes et des plans qui ont un impact sur le développement et l'environnement des Etats membres. Au niveau de l'Union européenne cette évaluation devrait pourtant être développée pour chacune des politiques, en application de l'article 6 du traité selon lequel « les exigences de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier de promouvoir le développement durable ». De ce fait une certaine logique de coordination entre les Etats et l'Union européenne exigeait que la

¹⁵⁵ 2° alinéa de l'article 1° de la loi 99.533 du 25 juin 1999 précitée

¹⁵⁶ Avant dernier alinéa de l'article précité.

¹⁵⁷ En application de l'article 4 du Traité de l'Union européenne

¹⁵⁸ Tel qu'approuvé en 1997, Editions des Communautés européennes, 1997

¹⁵⁹ « le statut du SDEC », document précité, p.8

La Directive « Plans et Programmes »

directive « plans et programmes » se réfère à une étude environnementale à ce niveau.

De plus, la directive « ne s'applique pas aux plans et programmes cofinancés au titre des périodes de programmation en cours concernant respectivement les règlements 1260 et 1257/1999 »¹⁶⁰, c'est à dire en fait ceux résultant des fonds structurels ».

Cette exclusion a fait l'objet d'une appréciation critique unanime puisque, le Comité des Régions, le Conseil Economique et social et le Parlement européen ont souhaité sa suppression¹⁶¹. Cependant nous mentionnerons que la formule relative à la « programmation en cours » laisse envisager l'hypothèse d'une évaluation pour les programmations à venir.

A noter cependant que le règlement 1260/1999 (précité) fait obligation de procéder à une évaluation à trois niveaux (ex-ante, en cours de réalisation et ex-post), en intégrant la prise en considération de l'environnement. Néanmoins si les dispositions relatives aux fonds structurels ont un impact déterminant sur l'aménagement du territoire des Etats membres, elles ne constituent pas les seules modalités qui en déterminent les évolutions.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, les évolutions législatives françaises ont renforcé l'articulation avec le niveau communautaire, sans toutefois en préciser la portée réelle au regard des modalités de réalisation. Si l'on considère la mise en perspective de certaines politiques publiques, avec notamment le schéma de service collectif des espaces naturels et ruraux, ce dernier fait expressément référence à deux directives communautaires, la directive oiseaux 79/409 et la directive habitat 92/43 ainsi qu'à la loi d'orientation agricole de 1999 qui précise dès son article 1^o que les objectifs de la politique

¹⁶⁰ Selon l'article 3.9 de la directive « plans et programmes »

¹⁶¹ Le Parlement dans sa résolution A5-0196/2000, JOCE 7 mai 2001, C 135/155, l'introduit par amendement pour les plans et programmes financés par l'Union européenne, le Comité des Régions dans son avis 98C64/10, JOCE du 27 février 1998 – C64/63, point 4.3 qui mentionne que même si ces programmes contiennent des critères environnementaux, une évaluation environnementale complète assortie d'une consultation publique soit instaurée. Quant au Comité Economique et Social dans son avis 97/C287/21, JOCE du 22 septembre 1997 – C287/101, dans le point 2.14 il « entend faire part de sa perplexité devant l'exclusion du champ d'application des plans soumis à la Commission aux termes des règlements des Fonds structurels ».

La Directive « Plans et Programmes »

agricole française sont déterminés « en liaison avec la politique agricole commune et la préférence communautaire »¹⁶².

En raison de l'absence de portée juridique du SDEC et de l'inexistence d'une politique publique nationale d'aménagement du territoire exprimée par un document de synthèse, il apparaît bien que l'intégration entre le niveau communautaire et le niveau étatique ne puisse résulter que d'une approche sectorielle, et donc limitée. De ce point de vue, l'étude prospective de la DATAR¹⁶³, exprime le champ du possible en la matière qu'il s'agit de traduire pour les autorités politiques par un instrument stratégique global.

Cet aspect de l'application du principe de subsidiarité traduit bien l'enjeu fondamental de l'aménagement du territoire, celui du pouvoir. Il indique à ce titre l'exigence d'une approche volontariste, mais avec toute l'ambiguïté du contexte dans lequel il intervient, il en résulte que « les moyens d'intervention de l'Etat se réduisent sous l'influence du droit communautaire et de la mondialisation, alors qu'il est toujours tenu pour responsable de la prospérité économique ; dans ce contexte, le niveau de l'équipement et la qualité de l'organisation du territoire apparaissent comme des facteurs de productivité importants, tandis que se manifeste une concurrence entre les territoires ; or ce domaine est encore ouvert à l'intervention de l'Etat »¹⁶⁴. Dans ce contexte, les politiques publiques sectorielles s'efforceront certes d'intégrer les orientations communautaires mais aussi de promouvoir l'espace français, placé en situation de concurrence au regard des territoires européens ou mondiaux. Dès lors peut-on considérer que l'Etat répond aux objectifs constitutionnels énoncés par le bloc de constitutionnalité, qui impliquent une intervention de l'Etat pour garantir ces droits ?¹⁶⁵. Il apparaît bien que l'impact des engagements internationaux et communautaires tende à réduire progressivement la capacité autonome de l'Etat à impulser une politique d'aménagement du territoire volontariste, comme le souligne un auteur « une nouvelle configuration de pouvoirs se dessine donc à

¹⁶² Article 1°, 1° alinéa de la loi 99.574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole. JO du 10 juillet 1999.

¹⁶³ DATAR « Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement. La documentation française. 2000

¹⁶⁴ G. Marcou La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000, n°04. Dalloz. 2000, p.10

¹⁶⁵ Notamment les fondements développés par les premiers articles de la constitution ou les principes politiques, économiques et sociaux du préambule de la constitution du 27 octobre 1946.

La Directive « Plans et Programmes »

l'échelle mondiale. Le pouvoir réel échappe aux Etats »¹⁶⁶. Ces évolutions ont aussi un impact dans les relations infra étatiques.

2- de l'Etat au champ local

Là encore le champ d'application de la directive laisse présager un certain flou dans la mise en œuvre du dispositif, notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire. A ce niveau, les diverses régions étatiques (ou les autres organisations institutionnelles dans les autres Etats) vont apparaître en concurrence entre elles au sein d'un même espace. L'évaluation environnementale développée par la directive ne permet pas d'identifier une cohérence pertinente entre le niveau central et les niveaux locaux. De ce point de vue, il faut se situer dans le cadre spécifique de l'aménagement du territoire qui impose une démarche à la fois centrale et localisée, prospective et opérationnelle.

Cette imprécision quant à une articulation entre les politiques publiques étatiques et locales résulte en pratique de deux éléments.

D'une part, le pouvoir central détermine lesquels des plans et programmes auront « des incidences notables sur l'environnement »¹⁶⁷, de ce point de vue un plan local peut être considéré comme ayant de telles incidences tandis qu'un plan national ou régional intervenant dans un champ identique ou voisin ne le sera pas et réciproquement.

D'autre part la directive prévoit que « lorsque les plans et programmes font partie d'un ensemble hiérarchisé, les Etats membres, en vue d'éviter une répétition de l'évaluation, tiennent compte du fait qu'elle sera effectuée conformément à la présente directive, à divers niveaux de l'ensemble hiérarchisé. Afin, entre autres, d'éviter une répétition de l'évaluation, les Etats membres appliquent l'article 5, paragraphes 2 et 3 »¹⁶⁸.

Il résulte du paragraphe 3 de l'article 5 que plusieurs aspects pourront limiter cette appréciation, puisqu'il précise « que le rapport sur les incidences environnementales....contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées..., compte tenu du contenu et du degré de précision du plan et programme, du stade atteint dans le processus de

¹⁶⁶ René Passet L'illusion néo-libérale Fayard. 2000. p.116

¹⁶⁷ Formule résultant de l'article 3, le point 5 conférant aux Etats ce pouvoir discrétionnaire.

¹⁶⁸ Article 4.3 de la directive.

La Directive « Plans et Programmes »

décision et du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition d'évaluation »¹⁶⁹. D'un point de vue pratique, nous pouvons constater qu'aucun critère ne permet d'indiquer quel niveau d'évaluation pourra être considéré comme répétitif voire comme pertinent.

En laissant le soin aux Etats de fixer les plans et programmes relevant de la directive, tout en instaurant dans le même temps un dispositif évitant les doubles évaluations, c'est la cohérence de l'ensemble qui est ainsi posée.

Si l'on considère le niveau politique de décision en matière d'aménagement du territoire, c'est au niveau du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire que les décisions majeures sont prises en France, que les arbitrages sont rendus. Or l'impact environnemental des décisions prises ne peut apparaître en préalable puisque les plans et programmes généralement sectoriels ne sont pas élaborés ou approuvés à ce niveau mais simplement adoptés, alors que les affectations de fonds et des choix fondamentaux sont opérés et que sont déterminées les orientations pour les acteurs infra étatiques. Il est aussi nécessaire de se référer aux décisions politiques relevant de la compétence des autorités décentralisées en matière d'aménagement du territoire, en particulier la Région. Malgré les évolutions intervenues en la matière en 1999, l'Etat détermine les orientations majeures, au moins par l'impact des orientations générales et des financements négociés dans le cadre des contrats de plan.

Du point de vue de l'approche verticale, s'opère bien une dissociation entre la détermination des choix politiques et la mise en œuvre de ces choix en terme stratégique ou opérationnel, qui vont aussi révéler des limites au regard de l'approche horizontale.

B– Une articulation horizontale non aboutie

Au moment où la territorialisation des politiques environnementales constitue un enjeu pour l'environnement et pour le devenir des territoires, l'évaluation environnementale proposée doit conduire à s'interroger sur la pertinence de ces études. Il s'agit en effet d'apprécier l'impact de la directive quant l'étude environnementale de divers plans et programmes susceptibles d'avoir un impact sur un territoire donné. Cette approche interpelle à la fois en terme de temps et

¹⁶⁹ Article 5 § 3 de la directive 2001/42

La Directive « Plans et Programmes »

d'espace puisqu'il s'agit d'apprécier les modalités d'intervention des études environnementales sur un territoire donné, sans négliger le moment de leur intervention. De ce point de vue, l'articulation horizontale conduit à identifier plus précisément deux aspects, le premier est relatif aux acteurs, il concerne l'approche institutionnelle, tandis que le second conduit à apprécier les instruments mis en œuvre, dans une approche plus opérationnelle.

1- en terme institutionnel

S'il apparaît opportun de procéder à l'évaluation préalable des plans et des programmes dans la perspective d'une démarche durable, il est nécessaire de s'interroger sur les acteurs et sur les compétences qui leur sont dévolues pour élaborer ces mêmes plans et programmes. De ce point de vue, l'aménagement du territoire constitue de facto un domaine transversal, intéressant l'ensemble des intervenants d'un territoire donné, quelle que soit l'échelle de référence (européenne, étatique ou locale). Suivant l'organisation institutionnelle de chaque Etat, l'institution de référence ou l'autorité compétente pour élaborer le plan ou le programme pourra varier.

En raison des choix stratégiques qu'impose toute politique d'aménagement du territoire, tant au niveau européen que local, il paraît nécessaire d'abord de clarifier le rôle des autorités intervenant, puis d'envisager les compétences au regard de l'évaluation.

- quant aux autorités compétentes pour élaborer les documents, force est de constater qu'en France, au niveau national les schémas de services collectifs relèvent de la compétence du pouvoir central, mais ils ne touchent pas tous les domaines des activités humaines. Leur élaboration a résulté d'un processus de concertation élargi entre acteurs publics, sous la conduite de l'Etat.

Il en résulte qu'ils développent une approche sectorisée et partielle. Le Conseil National d'aménagement et de développement du territoire en a souligné les limites à cet égard¹⁷⁰.

Notons par exemple que si le Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement a contribué, avec le Ministère de l'Agriculture, à l'élaboration du schéma des services collectifs des espaces

¹⁷⁰ Dans son avis sur les schémas de services collectifs, rendu le 19 juin 2001 le CNADT constate une certaine incohérence interne et externe de ces documents.

La Directive « Plans et Programmes »

naturels et ruraux qui détermine des orientations stratégiques pour les zones rurales, les activités agricoles font l'objet d'une planification spécifique avec le plan de développement rural national¹⁷¹, sous l'autorité du seul Ministère de l'agriculture. Une coordination institutionnelle semble donc s'imposer, la mise en œuvre de la directive "plan et programmes" l'induit. Dans le même temps et à ce même niveau, les activités industrielles dans leur ensemble ne sont pas intégrées dans un schéma de développement particulier afin de révéler une orientation en terme d'aménagement du territoire.

En revanche les conseils régionaux disposent en France, avec le schéma régional d'aménagement et de développement des moyens d'opérer une véritable approche transversale. La possibilité de coordonner les politiques locales avec ce document, voire le contrat de plan Etat/région est essentielle et place la région comme un véritable pôle de compétence.

- quant à la capacité d'évaluation, il paraît nécessaire de disposer d'une autorité de référence assurant une coordination et la prise en considération des éléments relatifs à l'environnement lors de l'élaboration de chacun des plans et programmes certes, mais aussi au regard des effets cumulés de chacun d'entre eux.

Ainsi, qu'il s'agisse des territoires ruraux ou des territoires urbains, l'impact environnemental des politiques de transport ou des politiques agricoles doit pouvoir être apprécié à la fois globalement et localement par l'ensemble des intervenants. Si l'évaluation environnementale est limitée au champ sectoriel, aucune vision d'ensemble et donc durable ne pourra être développée.

Comme le soulignait le Comité économique et social européen, une « autorité garante » pourrait être désignée¹⁷². La coordination horizontale devrait en pratique concerner les divers niveaux de compétence, tant au niveau communautaire, étatique que local.

2° - en terme opérationnel

En terme opérationnel, il s'agit de rechercher, sur un territoire donné, les éléments de coordination entre des plans et programmes diversifiés, afin de disposer d'une vision environnementale

¹⁷¹ Le plan de développement rural national a été adopté en l'an 2000

¹⁷² Point 2.16 de l'avis du CES 97/C287.21 précité

La Directive « Plans et Programmes »

« transversale », tout en répondant à l'objectif d'une démarche intégrée. La multiplication de projets territorialisés (au niveau des communautés de communes ou d'agglomération, au niveau de pays ou de parcs naturels régionaux) implique d'envisager une cohérence tant en terme de conception que d'évaluation.

A ce titre trois aspects font apparaître que d'un point de vue opérationnel, le champ d'application de la directive révèle des modalités d'application relatives, il s'agit d'abord de l'articulation entre les divers instruments, puis au regard de la mise en œuvre des plans et programmes et enfin pour ce qui est de leur suivi.

- au regard de l'articulation entre divers instruments sur un espace donné.

Concernant l'ensemble des plans et programmes, la directive pose un principe de coordination entre les effets de diverses directives communautaires, puisque «les Etats membres peuvent prévoir des procédures coordonnées ou communes qui satisfont aux dispositions législatives communautaires pertinentes, afin notamment d'éviter de faire plusieurs évaluations¹⁷³».

Au regard de l'aménagement du territoire, nous retiendrons, que, hormis les évaluations spécifiques résultant de la mise en œuvre des fonds structurels, les plans et programmes ne font pas l'objet d'une évaluation environnementale. Le dispositif instauré par la directive fait apparaître l'intervention d'un large pouvoir discrétionnaire d'appréciation. En effet, aucun élément ne garantit le traitement effectif de l'impact environnemental de divers plans ou programmes intervenant sur un même espace, d'autant qu'ils peuvent être développés sur des périodes fondamentalement différentes. La désignation des plans et programmes soumis à évaluation préalable sera donc essentielle. A titre d'exemple, s'il est soumis à l'évaluation, le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire pourrait conduire à dispenser d'évaluation la charte de pays ou la charte de parc naturel régional, alors qu'au-delà de l'enchevêtrement spatial, ces documents ne s'inscrivent pas dans un laps de temps identique. Le risque ici est de voir des informations pertinentes, au regard de l'impact environnemental, différées ou non traitées pour éviter une répétition de l'évaluation.

¹⁷³ Article 11.2 de la directive.

La Directive « Plans et Programmes »

De ce fait l'application de la directive peut conduire à un empilement de procédures d'évaluation, une rationalisation mieux définie s'imposera donc, au moins au niveau de l'Etat et au plan régional. La DATAR indique bien la complexité des orientations à venir, outre la perspective de développement durable qu'elle situe au centre des objectifs, elle précise « il faut restaurer la confiance, organiser le débat public, diversifier les expertises, hiérarchiser les risques, contrôler l'application des décisions en mettant en place des indicateurs, et bien sûr multiplier les outils de prévention à des échelles territoriales pertinentes »¹⁷⁴.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, souvent voisin et indissociable par certains aspects de l'environnement et de l'urbanisme, la diversité des plans et programmes, peut limiter la cohérence tant par la nature, le contenu que la portée juridique des documents concernés. Cette difficulté de mise en œuvre pourrait être renforcée, surtout si les Etats, en raison de leur pouvoir d'appréciation, ne retiennent pas tel ou tel plan ou programme, en considérant qu'il ne génère pas « des incidences notables sur l'environnement ».

De plus, en excluant « les plans et programmes financiers ou budgétaires », la directive devrait conduire à exclure, pour le droit français de l'aménagement du territoire, les budgets régionaux qui constituent les véritables instruments de mise en œuvre des politiques locales d'aménagement du territoire. En effet, quelles que soient les orientations retenues par ailleurs tant dans le contrat de plan Etat/Région que dans les divers schémas nationaux ou régionaux, c'est à ce niveau que peut être perçue la cohérence et l'impact réel d'une mesure localisée d'aménagement du territoire.

De ce fait au-delà de critères de référence communs, tels que définis notamment par l'annexe I de la directive, il paraît nécessaire d'établir un référentiel unique conduisant à cette transversalité. Ainsi, la définition d'indicateurs plus précis aurait sûrement contribué à une meilleure lisibilité du dispositif.

- au regard de la mise en œuvre des plans et programmes lors de l'intervention de projets.

¹⁷⁴ Rapport de la DATAR précité « Aménager la France de 2020 », p.46, précédé de l'énoncé d'une nécessaire inscription dans une démarche durable, p.44

La Directive « Plans et Programmes »

En raison de la diversité du contenu des plans et programmes en matière d'aménagement du territoire, l'évaluation environnementale développée va conduire à une appréciation proportionnelle au degré de leur précision. Il en résulte que l'intervention d'un plan ou d'un programme d'application, comme la mise en œuvre d'un projet ultérieurement, reposera nécessairement sur des conditions fondamentalement différentes.

L'articulation entre plans et projets fait l'objet d'un traitement par la directive elle-même qui pose ici une règle générale d'application en précisant « qu'une évaluation environnementale effectuée au titre de la présente directive est sans préjudice des exigences de la directive 85/337/CEE ni d'aucune autre disposition législative communautaire »¹⁷⁵. La directive semble suggérer à ce titre une application du principe d'indépendance de législations. Cependant le préambule de la directive « plans et programmes », ne permet pas une interprétation à ce point cohérente. En effet, dès lors que ces plans et programmes, ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale fixent le cadre des décisions ultérieures d'autorisations de projets pour lesquels s'impose une étude préalable ou résultent de plans préalablement soumis à une telle évaluation¹⁷⁶, « lorsqu'ils définissent l'utilisation de zones limitées au niveau local ou sont des modifications mineures des plans et programmes susmentionnés, ils devraient uniquement être évalués lorsque les Etats membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement »¹⁷⁷.

Outre le fait que ce sont les Etats qui définissent ceux qui y seront soumis, nous devons nous attacher à apprécier la cohérence des énoncés. En principe le préambule ne constitue pas un élément opposable, ce qui conforte l'énoncé du texte lui-même, dans ce cas les précisions du préambule seront considérées comme indicatives.

Pour la mise en œuvre de cette disposition, l'intérêt au regard d'un territoire donné, est de permettre, en tout état de cause, de disposer d'une évaluation environnementale pour les projets susceptibles d'avoir un impact environnemental. Nous retiendrons à ce titre les observations du Comité des Régions dans son avis sur le projet de directive « les résultats d'une évaluation environnementale de plans et programmes ne

¹⁷⁵ Article 11.1 de la directive « plans et programmes »

¹⁷⁶ Projets des annexes I et II de la directive 85/337, ainsi que les évaluations des plans et programmes imposées dans le cadre de la directive 92/43

¹⁷⁷ Préambule de la directive, point 10 in fine

La Directive « Plans et Programmes »

seront souvent plus utilisables lors de l'examen de projets concrets parce que les projets sont réalisés bien plus tard que l'élaboration des plans et programmes et que les données collectées seront alors dépassées ».

- au regard du suivi.

La directive innove quelque peu, elle impose en effet aux Etats un suivi des incidences de la mise en œuvre des plans et programmes. Cette perspective doit conduire à corriger des évolutions non perçues au moment de l'élaboration des documents, puisqu'il s'agit « d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctives qu'ils jugent appropriées »¹⁷⁸.

Cette disposition paraît essentielle en matière d'aménagement du territoire où les divers instruments sont élaborés pour des périodes variables, allant de plusieurs décennies (c'est le cas des documents stratégiques) à quelques années (essentiellement les documents opérationnels), les uns pouvant avoir par ailleurs des incidences sur les autres.

Une évaluation environnementale territorialisée et globale contribuerait à une approche effectivement transversale des politiques environnementales. Les évaluations des contrats de plan Etat/Région, comme des autres programmes contractualisés de mise en œuvre de l'aménagement du territoire ne permettent d'apprécier que la pertinence de l'utilisation des fonds, même si cette évaluation intervient ex ante, en cours d'exécution et ex post. Comme le souligne la circulaire publiée en la matière « l'objet de l'évaluation est de mesurer l'adéquation de chaque composante d'un programme aux objectifs affichés »¹⁷⁹.

L'obligation posée par la directive constitue donc une évolution positive, elle doit contribuer à assurer une dynamique permanente des politiques publiques, pour autant que les plans et programmes soient soumis à son application.

¹⁷⁸ Article 10.1 de la directive 2001/42

¹⁷⁹ Circulaire du 25 août 2000 relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrat de plan-contrat de ville et d'agglomération - contrats de pays – contrats conclus avec les parcs naturels régionaux) pour la période 2000/2006

La Directive « Plans et Programmes »

Cette directive impose une nouvelle approche stratégique pour toute politique publique. Celle d'aménagement du territoire devrait conduire à instaurer un cadre juridique à toutes les autres et déterminer les évolutions fondamentales en termes environnementaux certes, mais aussi économiques et sociaux. Ceci constitue un préalable à toute démarche durable.

Ce faisant, cette directive pose aussi la question fondamentale des conditions d'intervention des autorités publiques. Alors même que l'interventionnisme des autorités publiques a été contesté dans les périodes récentes, peu à peu l'exigence d'une régulation et de la définition d'un sens à l'existence et au développement de l'Union européenne prend corps. La prise en considération des préoccupations environnementales constitue à ce titre un motif supplémentaire justifiant cette régulation par les autorités publiques.

La portée réelle de cette directive sera fonction de la capacité des Etats membres de l'Union européenne à en traduire les objectifs fondamentaux dans leurs plans et programmes d'aménagement du territoire, mais il s'agira au moins, comme le souligne le préambule de la directive de répondre à un objectif commun puisque « une action est requise au niveau communautaire pour définir un cadre minimal d'évaluation environnementale »¹⁸⁰. Alors que l'aménagement de l'espace se développe désormais autour de projets territorialisés, la prise en considération des diverses échelles d'intervention par l'exigence d'une démarche intégrée et l'évaluation environnementale préalable peuvent générer une amorce de cohérence. L'une des difficultés de cette évaluation repose d'abord sur la diversité, non toujours maîtrisée, des compétences, sur l'emboîtement peu ordonné des instruments sur un même territoire mais aussi sur le contenu même de cette évaluation, telle que définie à l'annexe 1.

L'effectivité de ce dispositif pour l'aménagement du territoire résultera aussi de la capacité des autorités publiques à promouvoir la réalisation des principes fondamentaux inhérents au développement durable, dont le principe de participation.

¹⁸⁰ Point 8 du préambule

**LES PROBLÈMES MÉTHODOLOGIQUES POSÉS PAR LE RAPPORT
SUR LES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES : ÉTUDE D'IMPACT
SUR L'ENVIRONNEMENT OU ÉVALUATION STRATÉGIQUE ?**

Jean-Jacques GOUGUET

*Maître de Conférences Université de Limoges
CRIDEAU (UMR 6062-CNRS / INRA)*

La Directive européenne du 27 Juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement a été longue à voir le jour et s'inscrit dans une volonté ancienne de la Commission européenne (les années soixante dix) de mettre en place des procédures d'évaluation environnementale couvrant tous les niveaux de prise de décision. Le premier texte majeur est la Directive de 1985 relative aux études d'impact sur l'environnement adoptée après de difficiles négociations et qui ne concerne que certains projets listés dans une annexe. Devant un certain nombre de critiques adressées à cet instrument, des propositions furent avancées au milieu des années quatre-vingt dix pour élargir son champ aux plans et programmes, ce qui déclencha des réactions d'hostilité de la part de certains Etats membres et lobbies. C'est l'ampleur du champ couvert par la directive qui alimentait le débat, les uns voulant une application très large et proposant même d'y soumettre les politiques, les autres au contraire un champ restreint et bien défini. (Feldmann et al. 2001). Après de longues et difficiles négociations, cette directive fut définitivement adoptée en 2000. Il est facile de comprendre que dans un tel contexte de controverse, de rapports de forces, un compromis difficile à faire émerger s'est traduit par un certain nombre d'ambiguïtés, d'imprécisions dans la rédaction finale.

La Directive « Plans et Programmes »

La directive européenne du 27 juin 2001 s'inscrit dans une entreprise très généreuse de promotion du développement durable au travers de la prise en compte des effets environnementaux non pas de projets ou d'actions ponctuels mais de plans et programmes. Il s'agit donc de savoir si les méthodes traditionnellement utilisées dans les études d'impact sur l'environnement peuvent toujours convenir dans un cadre plus global. La directive veut ainsi fournir une sorte de protocole standard qui garantirait « un cadre minimal d'évaluation environnementale qui fixerait les grands principes régissant le système d'évaluation environnementale » :

- il s'agit tout d'abord de définir les plans et programmes qui doivent faire l'objet d'une évaluation. Pour ce faire, l'Annexe II donne des recommandations générales de repérage des programmes dont l'incidence environnementale risque d'être suffisamment forte sans que des critères ne fassent l'objet d'une spécification bien précise.

- il s'agit ensuite d'élaborer un rapport sur les incidences environnementales (Article 5) dont les modalités sont fixées à l'Annexe I. On retrouve, à un niveau global, les principales demandes adressées lors de l'élaboration des études d'impact sur l'environnement ponctuelles : état initial du site ; analyse des effets sur l'environnement ; raisons pour lesquelles le projet a été retenu ; mesures envisagées pour réduire l'impact ; résumé non technique.

Si tout le monde s'accorde à reconnaître qu'il s'agit d'évaluer autre chose que l'impact environnemental de projets particuliers, et qu'il faut l'élargir aux plans et aux programmes voire aux politiques, le principal objet de désaccord concerne les modalités d'application d'un tel instrument (Sheate et al. 2001 ; Annandale et al. 2001) :

- pour les uns, l'évaluation environnementale des plans et programmes est une technique qui peut se concevoir comme une extension des études d'impact sur l'environnement traditionnelles avec globalement les mêmes étapes de la procédure et la même méthodologie.

- pour les autres, l'évaluation environnementale fait partie du champ de l'évaluation des politiques publiques et en particulier de l'évaluation ex-ante ou évaluation stratégique (au stade de l'élaboration de la politique).

On comprend bien que, selon l'optique adoptée, les difficultés méthodologiques qui se posent pour mener à bien ce type d'évaluation seront radicalement différentes. Voilà pourquoi, dans la mesure où la directive du 21 juin cumule ces deux conceptions de l'évaluation

environnementale, elle va engendrer des problèmes méthodologiques d'une très grande diversité. Nous en resterons à l'analyse des deux points qui nous apparaissent les plus importants :

- l'ampleur et la nature du champ de l'évaluation (I)
- le type de méthode employée (II).

I- Ampleur et nature du champ de l'évaluation

Quelle que soit l'optique adoptée (extension de l'étude d'impact sur l'environnement ou évaluation ex-ante), la principale difficulté rencontrée par les experts concerne l'ampleur du champ couvert qui devient vite quasiment illimité. Devant cette difficulté, de multiples propositions (absentes de la directive), devraient être discutées à des fins d'opérationnalité. Il est à craindre en effet que sans précision supplémentaire, l'actuelle directive soit inapplicable.

L'évaluation stratégique comme extension de l'étude d'impact

1)- Un champ illimité

Les préconisations de la directive sont contenues dans l'Annexe I qui reprend les étapes traditionnelles des études d'impact sur l'environnement (Prieur, 2001) :

- l'analyse de l'état initial des zones susceptibles d'être touchées par le plan ou programme. Il est même prévu une analyse de l'évolution probable de l'état de l'environnement si le plan ou programme n'est pas mis en œuvre.
- l'analyse des effets sur l'environnement dans toute leur globalité à la fois spatiale et temporelle.
- la présentation des raisons pour lesquelles le programme a été sélectionné.
- les mesures envisagées pour éviter, réduire voire compenser les incidences négatives du programme sur l'environnement.
- un résumé non technique.

Sans précision supplémentaire, on retrouve ici une des principales critiques adressées aux études d'impact sur l'environnement : leur champ est illimité. Il faut bien reconnaître que la directive ne pose aucune limite en indiquant : « il faudrait inclure ici les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long termes, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs ». On mesure à partir de là la très

La Directive « Plans et Programmes »

grande difficulté à analyser certaines conséquences environnementales des plans ou programmes :

- les effets secondaires sont des conséquences qui surviennent ultérieurement ou ailleurs et qui sont très difficiles à prévoir.
- les effets latents concernent des décisions prises à l'instant t mais qui peuvent révéler leur impact à l'instant t + (5, 10, 15 ans) sans que l'on ait nécessairement clairement conscience d'un tel impact différé au moment de prendre la décision. Voilà pourquoi il est primordial d'essayer de prévoir au mieux ces effets à long terme, leurs conséquences pouvant s'avérer très dommageables pour la collectivité : exposition à des risques naturels : construction en zones inondables ; centrales nucléaires en zones sismiques... ; déclenchements d'effets pervers : érosion, déstabilisation de versants, atteintes à la nappe phréatique... ; risques épidémiologiques de long terme : amiante, vache folle, sang contaminé, OGM, déchets radioactifs ...

Des relations complexes entre tous ces effets apparaissent inévitablement : rétroactions, synergies, irréversibilités, latence, ce qui complique singulièrement la quantification des effets sur l'environnement voire la rend quasiment impossible. A des fins d'opérationnalité, il serait souhaitable d'aboutir à une délimitation plus précise du champ de l'étude d'incidence, ce qui ne se fera pas sans un certain nombre de difficultés voire d'arbitraire.

2) La réduction du champ de l'étude

La question posée est la suivante : jusqu'où faut-il aller dans l'analyse de l'enchaînement des différents impacts d'un programme donné, que ce soit dans l'espace ou dans le temps.

1- Espace pertinent

La directive donne quelques éléments d'appréciation en proposant d'analyser deux types de zones :

- les zones susceptibles d'être touchées de manière notable.
- les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux directives 79/409/CEE et 92/43/CEE.

Une telle désignation là encore n'est pas très opérationnelle dans la mesure où un plan ou programme s'exécute sur un territoire bien précis

La Directive « Plans et Programmes »

défini dans une logique économique ou administrative qui ne coïncide pas toujours avec une logique écologique (pollutions transfrontalières par exemple).

Le problème est donc de savoir de quelle façon on va analyser les conséquences environnementales d'un programme :

- une première option est de retenir les grands thèmes physiques du programme. La directive propose à ce sujet : « la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs ». Dans cette perspective, on risque de tomber sur une superposition de territoires différents selon le thème retenu et qui ne recouvrent pas nécessairement l'espace d'exécution du programme.

- une deuxième option est de découper le plan ou programme dans une logique économique en secteurs, filières, sous-programmes, projets ponctuels. Plusieurs solutions sont envisageables : grands groupes d'actions qui structurent le programme et lui donnent sa logique de développement ; grands secteurs homogènes (urbanisme, transports, industries, agriculture...) ; grandes filières spatialisées (bois, pierre, agro-alimentaire...). Un tel choix n'est pas neutre et conditionnera les résultats relatifs aux impacts environnementaux. De plus, selon les cas, l'information sera plus ou moins disponible. Un compromis sera nécessaire entre le choix du découpage sectoriel le plus adapté à la prise en compte des effets environnementaux et l'information disponible.

Là encore l'évaluation environnementale sera complexe et difficile pour agréger tous ces micro-impacts. Des propositions ont ainsi été faites dans la littérature consacrée aux études stratégiques sur l'environnement pour différencier des études relatives à des secteurs, des aires géographiques, des programmes, des politiques. Le problème est de savoir comment emboîter toutes ces études à des fins de cohérence d'ensemble. La directive européenne n'a pas voulu semble-t-il s'engager dans une telle analyse d'impact allant du projet particulier à la politique globale (Sheate et al. 2001).

2- Horizon temporel

Les plans et programmes ont des temporalités qui ne correspondent pas nécessairement aux cycles naturels. L'horizon temporel de ces plans pose deux types de problèmes :

La Directive « Plans et Programmes »

- il ne permet pas de tenir compte des générations futures.
- à l'inverse, il peut révéler l'héritage des impacts de plans passés.

Il serait donc souhaitable, comme le suggère la directive, d'intégrer le temps long dans l'élaboration des plans et programmes. Le problème est de savoir comment (nous retrouverons ce point avec le choix des instruments de mesure de la valeur des biens). En tout état de cause, des exercices de prospective territoriale seraient nécessaires avec par exemple la construction de scénarios. Il est notoire en effet que de trop nombreuses décisions engageant le long terme ont été prises avec beaucoup de légèreté : agriculture productiviste, grandes infrastructures, choix scientifiques et technologiques majeurs....

De plus, dans un contexte d'incertitude et de controverses scientifiques, la seule règle à promouvoir est le principe de précaution. Il est quand-même surprenant qu'un tel principe ne soit pas mentionné dans le texte de la directive avec en particulier toutes ses conséquences d'un point de vue économique.(voir supra).

En résumé, vis-à-vis de cette double prise en compte de la dimension spatiale et temporelle de l'incidence environnementale des plans et programmes, on comprendra pourquoi l'étude d'incidence demandée sera nécessairement partielle, son champ en théorie étant illimité. Le problème est que la directive ne précise aucune modalité pour réduire un tel champ, ce qui risque d'avoir une double conséquence :

- une très grande disparité du contenu de cette étude selon les Etats Membres qui en auront une lecture très différente en fonction de multiples facteurs (politiques, culturels, économiques...).
- un manque d'opérationnalité du fait du flou dans les recommandations méthodologiques, ce qui apparaît contraire à la plupart des conclusions relatives aux conditions de réussite de ce type d'étude, par exemple : « le succès des études stratégiques sur l'environnement dépend de la qualité et de l'application rigoureuse d'une méthodologie d'évaluation, qu'elle soit quantitative, qualitative ou mixte » (Sheate et al. 2001. p.86).

Un élément rassurant réside néanmoins dans la deuxième option prise par la commission pour concevoir l'étude d'incidence comme un élément d'évaluation ex-ante de politiques publiques.

La référence à l'évaluation stratégique.

1) Définition du champ.

Cette deuxième conception de l'étude d'incidence se trouve essentiellement exprimée aux articles a) et e) de l'Annexe I :

- il s'agit tout d'abord de fournir « un résumé du contenu, les objectifs principaux du plan ou du programme et les liens avec d'autres plans et programmes pertinents ».

- il s'agit également de présenter « les objectifs de protection de l'environnement , établis au niveau international, communautaire ou à celui des Etats membres, qui sont pertinents pour le plan ou le programme, et la manière dont ces objectifs et les considérations environnementales ont été pris en considération au cours de leur élaboration ».

Ces préconisations sont conformes à la définition de l'évaluation stratégique dont le but est d'analyser les enjeux du plan ou programme, d'explicitier les objectifs et les moyens, de révéler la stratégie sous-jacente. Comme l'écrit C.LACOUR(1995), une telle évaluation revient à « expliciter comment on définit et choisit les priorités, comment on détermine et sélectionne les moyens et les financements, comment les contraintes (réglementaires, temporelles, financières) imposent certains choix, comment on doit traduire des ambitions politiques dans différentes normes, comment ensuite, une fois ces choix réalisés, les financements définis, on met en œuvre, dans le temps et dans l'espace, avec des opérateurs, les actions ».

D'un point de vue méthodologique, il s'agit d'apprécier la pertinence et la cohérence du dispositif d'actions engagé par les décideurs(Gouguet – Pigalle 1996) :

- le problème de la pertinence implique de répondre à la question : quelle actions faut-il entreprendre pour répondre aux enjeux ?. (ici le développement durable). On mesure là encore la difficulté pour répondre à une question aussi complexe, à supposer de plus que l'on soit d'accord sur le contenu et la signification du concept de développement durable.

- une fois la légitimité du programme d'actions établie, il faut ensuite s'interroger sur sa cohérence d'ensemble, c'est-à-dire

La Directive « Plans et Programmes »

l'adéquation entre les moyens mis en œuvre par le programme et les objectifs à atteindre.

Si ces deux aspects de l'évaluation (pertinence et cohérence) ne font pas l'objet de remise en cause quant à leur nécessité, la forme qu'ils peuvent prendre déclenche par contre de nombreuses polémiques. En particulier, il s'agit de savoir qui doit se prononcer sur la pertinence ou la cohérence des actions. Par rapport à cette question, deux types d'évaluation sont envisageables :

- une évaluation externe effectuée par des experts.
- une évaluation interne réalisée par les décideurs.

Ces deux types d'évaluation peuvent être considérés comme complémentaires, la première donnant une vision plus technique alors que la seconde intègre inévitablement des dimensions institutionnelles et politiques. Pour le dire autrement, dans la première optique, on fait l'hypothèse qu'il existe des modèles théoriques permettant d'asseoir la prise de décision. A l'inverse, dans la seconde optique, les propositions d'actions résultent des croyances du décideur, croyances plus ou moins validées scientifiquement mais qui l'ont séduit.

Ces deux approches devraient être menées conjointement dans la mesure où elles ne sont pas complètement indépendantes l'une de l'autre. Il n'existe pas de forme pure d'évaluation : un modèle théorique contient toujours des valeurs plus ou moins explicitées ; des croyances ont toujours un lien plus ou moins lointain avec un modèle théorique.

Au final, comme dans le cas de l'approche étude d'impact sur l'environnement, le champ d'une telle évaluation est à la fois très complexe et quasiment illimité. Le risque de cette situation est bien-sûr de se perdre dans des considérations secondaires et d'oublier l'essentiel. Il faut donc être capable de dégager des priorités claires pour réduire l'ampleur d'un tel champ.

2) Réduction de l'ampleur du champ d'étude.

La directive affirme très clairement que l'enjeu est « l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable » (d'où la nécessité d'une évaluation environnementale). Si personne ne semble contester la légitimité d'un tel objectif, le problème est de savoir comment faire admettre d'évaluer les conséquences

La Directive « Plans et Programmes »

environnementales de plans ou programmes dont l'objectif principal n'est pas environnemental. C'est ce que BERTRAND ET LARRUE (2000) ont bien mis en évidence au travers de l'évaluation environnementale des CPER et des DOCUP : « A l'inverse des autres démarches d'évaluation, l'évaluation environnementale des impacts des programmes de développement régional ne cherche pas à mesurer le niveau de réussite d'objectifs affichés mais plutôt la part d'effets non intentionnels (directs ou indirects) que peut induire (pour l'ex-ante) ou qu'a pu provoquer (pour l'ex-post) la réalisation de l'ensemble ou d'une partie du programme en question ».

Ces auteurs soulignent ainsi l'originalité d'une telle évaluation stratégique autour de deux points :

- le champ de l'analyse : l'impact environnemental d'actions à très large dominante non environnementale
- la nature complexe et étendue du domaine environnemental sur lequel on doit observer les impacts.

Pour répondre à ce double enjeu, deux procédures de réduction du champ de l'étude peuvent s'envisager :

- en ce qui concerne les effets non intentionnels des programmes, on retrouve le critère précédent de la pertinence des actions. Il s'agit de s'entendre sur la formulation des objectifs des programmes qui doit éviter un certain nombre d'ambiguïtés :

- le décalage pouvant exister entre les objectifs officiellement annoncés et les objectifs effectivement interprétés par les acteurs chargés de les réaliser.

- le manque de précision des objectifs qui ne peuvent être transcrits en observations mesurables et traduits en indicateurs opérationnels (que signifie par exemple très précisément « atteindre le développement durable » ?.)

- les objectifs des différents programmes peuvent être surabondants voire contradictoires.

On comprend dès lors l'importance de permettre une grande flexibilité dans la formulation, la pondération des objectifs au fur et à mesure de la mise en œuvre des programmes.

- en ce qui concerne l'ampleur du champ couvert, des propositions sont couramment faites par les théoriciens de l'évaluation pour restreindre le champ autour des actions les plus importantes quant à

La Directive « Plans et Programmes »

leur impact environnemental. Cette hiérarchisation des actions peut être dangereuse dans la mesure où l'on raisonne « toutes choses égales par ailleurs ». Cela signifie qu'une action jugée peu nocive toute seule pourrait éventuellement être dangereuse associée à d'autres actions (effet de synergie).

Voilà pourquoi il faut revenir à l'analyse de cohérence des programmes précédemment mentionnée. Il s'agit de mesurer le degré d'intégration du programme à travers les relations d'interdépendance des mesures. (Gouguet – Pigalle. 1996). On peut ainsi apprécier l'ampleur des effets de synergie qui se nouent autour de plusieurs mesures et déterminer ainsi le noyau dur d'actions qui structure de façon cohérente l'ensemble du programme. Ce sont effectivement ces actions qui doivent être privilégiées dans l'évaluation environnementale.

Au-delà de ces premières difficultés pour réduire le champ de l'évaluation stratégique, il faut résoudre un deuxième ensemble de problèmes qui émerge autour du choix des instruments d'évaluation.

II- La difficulté dans le choix des instruments d'évaluation

Quelle que soit l'optique adoptée pour l'étude stratégique (référence à l'étude d'impact sur l'environnement ou à l'évaluation stratégique), on retrouve un problème de choix d'instruments d'évaluation à deux niveaux. D'une part, pour la mesure de l'impact, il faudra choisir entre les méthodes issues de la tradition néoclassique (le calcul coûts / avantages) et les méthodes multicritères. D'autre part, pour la participation du public à la prise de décision, de nombreuses modalités sont envisageables mais l'important est de se demander comment les articuler aux instruments précédents.

Au niveau de l'évaluation des impacts

1) Le calcul coûts / avantages élargi

A supposer que tous les effets sur l'environnement d'un plan ou programme puissent être repérés, il s'agit de les évaluer monétairement et de les agréger afin d'aboutir à un bilan synthétique autorisant les comparaisons et permettant de choisir la meilleure option. Ce calcul, simple en apparence, est très difficile d'application : il faut tenir compte en effet de multiples coûts et avantages directs et indirects, marchands et non marchands souvent difficiles à évaluer.

La Directive « Plans et Programmes »

Ce sont les dégâts occasionnés à l'environnement qui ont fait renaître le débat sur la valeur. En effet, on a assisté à des destructions considérables de ressources naturelles parce qu'elles n'avaient pas de valeur marchande. C'est la prise de conscience de la rareté des ressources à partir des années soixante-dix qui a débouché sur la proposition de nouvelles définitions de la valeur (option, legs, existence), pour prendre en compte, dans le calcul économique, non plus la seule valeur marchande des biens mais leur valeur économique totale. Des biens réputés sans valeur ont ainsi retrouvé leur place dans le calcul coûts / avantages et donc dans la prise de décision.

Le choix d'un taux d'actualisation présente également un enjeu considérable dans le calcul économique pour évaluer les coûts et avantages liés à un programme. En effet, plus le taux d'actualisation est élevé et plus la dépréciation du futur est grande. Ceci explique l'importance du choix du niveau du taux d'actualisation pour des conséquences environnementales de programmes qui peuvent s'étaler sur des décennies voire des siècles.

Au total, ces méthodes sont donc remises en cause parfois de façon radicale par les économistes hétérodoxes. La position des économistes orthodoxes est d'affirmer qu'un calcul imparfait vaut mieux que pas de calcul du tout. L'affaire se complique néanmoins d'autant plus que ces méthodes appliquées au même cas ne donnent pas nécessairement les mêmes résultats. L'aide à la décision s'en trouve considérablement affectée et on retrouve les oppositions traditionnelles entre aménageurs et environnementalistes pour le choix des méthodes, augmentant ainsi la suspicion réciproque.

Voilà pourquoi certains auteurs préconisent d'adopter des méthodes multicritères permettant d'intégrer le qualitatif même si cela doit se faire au prix d'une certaine dose inévitable d'arbitraire.

2) L'analyse multicritères

Il ne s'agit plus de trouver la meilleure solution, l'optimum (qui n'existe pas), mais d'éclairer les choix. Voilà pourquoi les méthodes multicritères qui sont apparues à la fin des années 70 évolueront certainement vers l'aide à la décision.

D'un point de vue théorique, on retrouve ici toute l'influence des critiques apportées au concept de rationalité et à son utilisation dans la science économique. Depuis les travaux de H. Simon et leur consécration

La Directive « Plans et Programmes »

par un prix Nobel d'Economie, on commence à admettre le principe de rationalité limitée qui permet de comprendre que l'optimum ou "the one best way" (TAYLOR) est une utopie. L'expérience montre en effet que les décideurs se contentent de la première solution satisfaisante venue plutôt que de la meilleure qu'ils n'atteindront peut-être jamais.

Les études d'impact n'ont pas échappé à une telle évolution générale des idées et le problème n'est pas tant à l'heure actuelle de mesurer les effets d'un projet que de se mettre au service d'une négociation environnementale. Pour cela, il fallait que les méthodes s'adaptent à une telle évolution. On peut reprendre J. Simos (1990) pour repérer les étapes les plus importantes de la construction d'une étude d'impact à partir d'une analyse multicritères :

- 1 - Identification des actions à mener ;
- 2 - Détermination des critères d'appréciation (coût, fiabilité, flexibilité...);
- 3 - Evaluation des actions ;
- 4 - Pondération des critères ;
- 5 - Agrégation des mesures particulières ;
- 6 - Comparaison des variantes.

On retrouve toujours les mêmes problèmes méthodologiques : cotation, pondération, agrégation, comparaison, mais l'originalité de la démarche présentée par J. Simos consiste à faire participer les acteurs à chacune de ces étapes. Il ne s'agit plus d'imposer une étude technocratique ou scientifique pensée dans un bureau, mais, à travers un large processus participatif, faire émerger un compromis tenant compte des préférences de tous les acteurs concernés.

En dépit de cette possibilité d'associer les acteurs à l'aide à la décision, il ne semble pas que ces méthodes soient beaucoup utilisées dans les évaluations stratégiques environnementales. La boîte à outils néoclassique et le calcul économique élargi semble toujours s'imposer. Nous avons vu que sa nature trop technocratique pouvait faire naître un rejet de ce type de calcul réservé à des experts. Personne ne conteste pourtant la nécessité de la participation du public à la prise de décision. Il faut donc analyser s'il est possible d'articuler une telle participation avec les méthodes précédentes et en particulier la méthode d'évaluation contingente.

Au niveau de la participation du public

1) De la légitimité de l'approche délibérative

Devant les insuffisances de la méthode coûts / avantages (même élargie), il est maintenant couramment recommandé de recourir à l'approche délibérative en vue de fournir une aide à la décision. De multiples formules existent (van Den Hove. 2000), par exemple : jurys de citoyens, focus groups, conférences de consensus, médiation....

Le point de départ de ces propositions, d'un point de vue méthodologique, est le rejet de l'analyse coûts / avantages qui repose sur la monétarisation de l'environnement ce qui, aux yeux certains auteurs (Sachs. 1994) n'est pas possible. En effet, les composantes de l'environnement ne sont pas des marchandises ordinaires qui peuvent s'échanger sur un marché, et elles sont donc parfois incommensurables pour bon nombre de citoyens. Le refus de révéler un consentement à payer dans la méthode d'évaluation contingente traduirait ainsi, de la part des individus interrogés, une incapacité à attribuer une valeur monétaire à des biens détenus en commun. Dans cette perspective, ils n'agissent pas comme des consommateurs (de biens privés) mais comme des citoyens.

Pour ces valeurs citoyennes, l'approche délibérative serait alors plus adaptée que la méthode coûts / avantages et son évaluation monétaire, et serait plus conforme à la nature publique des biens environnementaux. Cela est particulièrement vrai pour le jury de citoyen (Jacobs. 1997). Les jurés ont la possibilité de recourir à des auditions d'experts et de groupes d'intérêts et ils finalisent leur verdict par des recommandations écrites.

Selon H.Gilliard (2001), l'approche délibérative telle qu'un jury de citoyens favorise l'expression de motivations citoyennes alors que la méthode d'évaluation contingente encourage l'individu à se comporter comme un consommateur. Cette méthode comporte néanmoins un certain nombre de difficultés méthodologiques qui peuvent remettre en cause la validité générale des résultats obtenus : comment sélectionner un panel de citoyens ? ; quelle représentativité a-t-il ? ; quelle crédibilité accorder aux propositions avancées ?...

On comprend ainsi que, selon l'instrument, on va obtenir une évaluation complètement différente des actifs environnementaux. Le choix entre les deux méthodes relève d'une véritable option politique selon l'accent que l'on veut mettre sur les enjeux économiques ou au

La Directive « Plans et Programmes »

contraire sur des problèmes éthiques au sens large. Il s'agit alors de se demander si ces deux points de vue ne pourraient pas utilement se compléter.

2) De la complémentarité des deux approches

Les travaux sur la comparaison des résultats obtenus par la méthode d'évaluation contingente et par l'approche délibérative sont rares mais il a été essayé de relativiser les valeurs obtenues par la méthode d'évaluation contingente en associant ex-post les individus enquêtés à l'analyse de leurs résultats. Ceci est une façon intelligente de combiner les deux méthodes (Gilliard. 2001).

Plusieurs conclusions intéressantes émergent de ces études. Pour certains, la méthode d'évaluation contingente est contestée au nom des raisons suivantes :

- le consentement à payer traduirait plus un signal envoyé aux pouvoirs publics, que la véritable valeur accordée à tel ou tel actif environnemental.
- la monnaie ne semble pas constituer une mesure adéquate de la valeur de l'environnement qui relèverait plus de considérations éthiques.
- les individus préféreraient être associés en groupes aux décisions concernant leur environnement plutôt que d'être simplement consultés individuellement sur leur consentement à payer.

Dans une autre étude par contre, la méthode d'évaluation contingente a été plébiscitée comme étant fiable et donnant aux pouvoirs publics une information pertinente pour prendre une décision.

Au vu de ces deux résultats opposés, on comprend qu'il est très difficile de trancher brutalement entre approche délibérative et calcul coûts / avantages élargi, et qu'il vaut mieux peut-être penser leur complémentarité. Selon H Gilliard, deux voies sont envisageables :

- récolter, dans l'enquête contingente, à la fois de l'information quantitative (le consentement à payer) et de l'information qualitative pour relativiser la première.
- utiliser systématiquement une approche délibérative en complément de l'analyse coûts / avantages là encore pour relativiser les résultats mais également pour associer le citoyen à la prise de décision.

La Directive « Plans et Programmes »

Cela implique bien-sûr une reconsidération de la place des experts dans la société et que ceux-ci acceptent de se soumettre au débat public ; cela implique également que l'on arrive à intégrer les résultats de l'approche délibérative à la prise de décision.

La directive européenne du 27 juin 2001 présente de nombreux points positifs dont tout le monde se réjouira dans une perspective de préservation de l'environnement et de développement durable. Néanmoins, l'imprécision dans la formulation des articles est telle que l'on peut douter de son opérationnalité. Fruit d'un compromis laborieux entre Etats membres, cette directive devrait faire l'objet de multiples amendements en matière de recommandations méthodologiques pour mener à bien l'étude d'incidence environnementale des plans et programmes. Nous avons montré ainsi que les deux difficultés majeures concernaient l'ampleur du champ de l'étude ainsi que le choix des instruments d'évaluation.

Les fondements méthodologiques de la directive relèvent d'une double filiation : l'étude d'impact sur l'environnement et l'évaluation stratégique. C'est peut être ici un facteur d'amélioration de la procédure qui pourrait consister à chercher à combiner systématiquement le quantitatif et le qualitatif, l'économique et l'éthique, l'expertise et la participation du public. C'est dans cette voie qu'il faudrait résolument s'engager pour mettre en pratique une démocratie participative dans ses choix environnementaux.

La Directive « Plans et Programmes »

**LE CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE PLANS ET
PROGRAMMES DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT**

Michel PRIEUR

*Professeur de droit, Université de Limoges
Directeur scientifique du CRIDEAU (UMR 6062-CNRS / INRA)*

La directive du 27 juin 2001 est un instrument d'intégration de l'environnement dans les autres politiques, elle a donc vocation à étudier les effets des plans sectoriels sur l'environnement et non les effets des plans d'environnement sur l'environnement.

Si un plan de protection de l'environnement est à priori favorable à l'environnement il peut être néanmoins utile de systématiser ses effets, car on sait que des mesures de protection environnementales peuvent avoir des effets pervers et provoquer des atteintes nouvelles à l'environnement (ex. les usines d'incinération des déchets multipliées après les premiers plans d'élimination des déchets).

Le législateur communautaire a bien inclus l'environnement dans le champ d'application de la directive 2001-42 du 27 juin 2001 mais sans le dire expressément car la liste des secteurs couverts à l'art. 3-2, s'il énumère beaucoup de secteurs, ne mentionne pas expressément l'environnement, on y trouve seulement : les déchets et l'eau. L'environnement est ainsi le plus mal servi comme en droit français où la loi Bouchardeau sur les enquêtes publiques ne s'applique pas aux

La Directive « Plans et Programmes »

enquêtes publiques pour la création des réserves naturelles ou des parcs nationaux alors que la loi a pour objet la protection de l'environnement.

L'évaluation environnementale stratégique n'est pas totalement inconnue à l'étranger¹⁸¹. En France, On en trouve plusieurs illustrations juridiquement déjà applicables.

Tout d'abord lorsque la loi du 10 juillet 1976 impose que les « projets d'aménagement et les documents d'urbanisme respectent les préoccupations d'environnement », cela implique une procédure d'évaluation environnementale pour autre chose que pour des travaux. On sait qu'il ne s'agira pas formellement d'une étude d'impact mais d'un document ad hoc d'évaluation stratégique qui portera le nom de rapport de présentation pour le POS¹⁸², de notice pour les avants-projets de travaux de restauration et de conservation des terrains en montagne (art. R.424-3 code forestier) de document d'aménagement pour les bois et forêts du domaine de l'Etat (art. L.133-1, Code forestier).

On notera donc que des « projets d'aménagement » distincts des travaux sont déjà soumis à étude d'impact et l'assimilation des « programmes » pourrait facilement être réalisée. Malheureusement ni le droit français, ni la directive communautaire ne définissent ces termes. Il semble toutefois que le décret du 12 octobre 1977 ne vise en réalité que les travaux d'aménagement et non les programmes d'aménagement.. Néanmoins le chapitre II du décret du 12 octobre 1977 s'intitule « de la prise en compte des préoccupations d'environnement dans les procédures réglementaires » et non « de la prise en compte des études d'impact dans les procédures réglementaires ». Il pourrait donc très bien servir pour transposer directement la directive du 27 juin 2001.

Le décret n° 93.245 du 25 février 1993 en modifiant le décret étude d'impact du 12 octobre 1977 a de plus prévu une hypothèse nouvelle d'une véritable étude d'impact imposée à un « programme » avec l'art. 2.5° du dit décret qui exige une étude d'impact portant sur l'ensemble d'un programme. C'est ainsi que le T.A de Bordeaux a pu

¹⁸¹ R. Therivel, systems of strategic environmental assessment, Environmental impact assessment review vol. 13 n° 3, 1993, p. 145; R.J., Cerny and W.R. Sheate, Strategic environmental assessment: amending the EA directive, Environmental policy and law 22-3, (1992), p. 154 ; N. Lee and J. Hugues, strategic environmental assessment, legislation and procedures in the community, 2 vol., March 1995, EIA centre, University of Manchester.

¹⁸² Y. Jegouzo, le rapport de présentation du POS et la prise en compte de l'environnement, RFDA, 1988 ; p. 327

La Directive « Plans et Programmes »

annuler les travaux de voies routières parce que l'étude d'impact ne comportait pas une évaluation de l'ensemble du programme consistant à relier le centre de Bordeaux à l'aéroport de Mérignac (T.A, 25 mai 2001, Association Aquitaine Alternative req. n° 98907). L'impact de tels programmes a pu concerner aussi l'aménagement de la Loire ou les travaux du Mont St Michel.

Les autres illustrations d'éventuelles études d'impact stratégiques sur l'environnement sont plus symboliques que juridiquement opposables. Cependant leur effectivité est variable¹⁸³. On peut citer d'abord l'art. 86 du règlement de l'Assemblée Nationale qui depuis 1990 prévoit un bilan écologique des lois susceptibles d'avoir un impact sur la nature et les circulaires du 21 novembre 1995 et du 26 janvier 1998 organisant à titre expérimental l'étude d'impact des projets de lois et de décrets. Enfin on notera avec intérêt que les contrats de plan Etat-Région 2000-2006 qui sont des programmes ont fait l'objet d'une évaluation environnementale préalable sur la base de guide publié par l'Union Européenne¹⁸⁴ et qu'une circulaire du 5 juillet 2001 conditionne l'octroi des crédits du ministre de l'environnement à la réalisation de diagnostic environnemental local des contrats territoriaux de mise en œuvre des contrats de plan Etat-Région¹⁸⁵.

La consécration juridique éventuelle de ces multiples initiatives poserait le problème de savoir s'il s'agit de plans et programme ou bien de « politique ». La directive du 27 juin 2001 ne s'applique qu'aux plans et programmes, l'extension aux « politiques » ayant été réclamée par le Parlement européen mais rejetée par la Commission et par les Etats.

Le champ d'application retenu par la directive du 27 juin 2001 n'est pas lié au contenu du document ni à la nature de l'autorité compétente puisque des lois ou des décrets peuvent être la base légale aussi bien de politiques que de plans ou de programme. La directive impose une double exigence. Quant à sa base légale, le plan ou programme doit être obligatoire dans son édicton (« exigé » selon l'art. 2-a de la directive et non simplement « prévu ») et quant à sa portée, il doit conditionner directement ou indirectement l'autorisation de projets ou influencer d'autres plans ou programmes (définir le cadre dans lequel

¹⁸³ M. Prieur, droit de l'environnement, Précis Dalloz, 4^e éd. 2001, n° 108.

¹⁸⁴ Environmental Resources Management, guide d'évaluation environnementale des plans de développement régional et des programmes des fonds structurels européens (ERM/DGXI) 1998.

¹⁸⁵ Circulaire du 5 juillet 2001 relative à l'intégration de l'environnement dans le volet territorial des contrats de plan Etat-Région, BOMATE, 10 décembre 2001, p. 171.

La Directive « Plans et Programmes »

la mise en œuvre de projets pourra être autorisée selon l'art. «3-2-a et 3-4). La nature du rapport hiérarchique des plans et programmes entre eux ou des plans et programmes avec les projets n'est pas imposée et est laissée à l'appréciation discrétionnaire des Etats. Ainsi il semble inutile de se poser la question préalable de savoir si l'on a à faire à une planification dite réglementaire ou simplement prospective, dans la mesure où la spécificité des plans environnementaux en fait à la fois des instruments prospectifs et réglementaires avec des effets très variables (de la prise en compte à la conformité)¹⁸⁶. Le droit communautaire reste ici très souple et n'impose qu'un lien général d'encadrement d'une action à partir d'un plan. Il s'impose même si la portée du plan est indicative et non obligatoire.

Si l'on recherche les plans et programmes en matière d'environnement susceptibles de rentrer dans le champ d'application de la directive du 27 juin 2001 on se heurte à la difficulté de les identifier tant ils sont multiples par leurs sources, leurs formes, leurs intitulés et leurs effets. Peut être serait-il sage d'avoir une liste assez limitée dans un premier temps pour qu'il ne s'agisse pas d'une simple formalité de procédure¹⁸⁷

En s'en tenant à l'environnement entendu dans un sens strict et délimité par le seul code de l'environnement on peut en identifier environ 32. En 1994 Y. Jegouzo parlait de « prolifération »¹⁸⁸. Il faudrait ajouter ceux qui touchent directement à l'environnement mais sont prévus dans d'autres codes : urbanisme, code rural, code forestier. On devrait atteindre au moins 40 plans ou programmes.

Pour tenter de mieux identifier les documents qui seront soumis à l'avenir à une évaluation environnementale on distinguera trois situations différentes.

1- Les plans et programmes exclus faute de base légale

Dans la mesure où la directive ne s'applique qu'aux plans et programmes obligatoires, ceux qui n'ont pas de base légale, ceux avec

¹⁸⁶ Y. Jegouzo, les plans de protection et de gestion de l'environnement, AJDA, 1994, p. 607 ; D. Deharbe, planification réglementaire et approche intégrée, droit de l'environnement n° 90-2001, p. 144.

¹⁸⁷ J.P. Darrieutort, les évaluations environnementales des politiques, plans et programmes, Aménagement et nature n° 102-1991, p. 8.

¹⁸⁸ Y. Jegouzo, les plans de protection et de gestion de l'environnement, AJDA, 1994, p. 608.

La Directive « Plans et Programmes »

base légale mais sans obligation de les réaliser, ceux qui résultent d'une simple pratique administrative et n'ont pas été exigés par un texte obligatoire se trouvent de ce fait exclus. On peut évoquer ici les chartes d'environnement municipales ou départementales¹⁸⁹ les chartes d'écologie urbaine, les agendas 21 locaux, les contrats de rivière, les contrats d'estuaire ou de baie, les chartes de bruit, le plan national pour l'environnement, les schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer antérieurs à la loi du 7 janvier 1983, les codes de bonnes pratiques agricoles (nitrates, forêt).

Il faut y ajouter les plans de gestion des réserves naturelles¹⁹⁰ et des sites classés, des arrêtés de biotopes et des espaces naturels sensibles ; les plans de développement durable agricoles ; la stratégie forestière française ou le programme Bretagne eau pure.

2- Les plans et programmes soumis obligatoirement à la directive.

Ils concernent ceux qui sont visés par l'art. 3-2-a et l'art. 3-2-b. de la directive.

a) Sur la base de l'art. 3-2-a on peut relever d'abord les documents sur les déchets et l'eau qui définissent la mise en œuvre des projets énumérés dans les deux annexes de la directive étude d'impact de 1985.

Il s'agira pour les déchets des :

- plans nationaux d'élimination des déchets (art. L.541-11. code environnement)
- plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux (art.L.541—13, code environnement)
- plans régionaux d'élimination des déchets hospitaliers (décret du 18 novembre 1996)
- plans départementaux d'élimination des déchets ménagers (art. L.541-14, code environnement)
- plans de récupération des matériaux (art. L.541-36, code environnement)
- rapport global d'évaluation sur le stockage des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue (art. L.542-3, code environnement).

¹⁸⁹ M. Prieur, plans municipaux et chartes pour l'environnement, Droit et ville n°41, 1996

¹⁹⁰ Prévus par circulaires du 2 novembre 1987 et du 28 mars 1995.

La Directive « Plans et Programmes »

Pour l'eau on peut considérer que la gestion de l'eau concerne à la fois l'aspect qualitatif et quantitatif :

- schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (art.L.212-1, code de l'environnement) ;
- schéma d'aménagement et de gestion des eaux (art. L.212-3, code de l'environnement)
- programme pluriannuel des communautés locales de l'eau (art.L.213.9, code environnement) ;
- plan simple de gestion des cours d'eau non domaniaux (art. L.215-21,, code environnement) ;
- programme prévisionnel d'épandage des boues usées (art. 14, décret du 8 décembre 1997) ;
- programme d'action en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole (décret n° 93-1038 du 27 août 1993 et décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001) ;
- schéma de mise en valeur de la mer (art. 57 loi du 7 janvier 1983, visé à l'art ; L. 321-3 c, code de l'environnement) ;
- schéma interrégional du littoral (art. 40 A, loi du 3 janvier 1986) ;
- orientation de protection et de gestion des milieux aquatiques du bassin (art. L. 433-1, code de l'environnement) ;
- schéma départemental de vocation piscicole (art. L.433-2, code de l'environnement).

Pour chacun de ces documents il faut être en mesure de vérifier que des projets publics ou privés sont susceptibles d'être mis en œuvre « dans le cadre » de ces plans et programme. Ainsi les schémas départementaux de vocation piscicole encadrent-ils une activité soumise à étude d'impact ? On pourra répondre oui, soit directement, soit indirectement. Ainsi directement il s'agira des ouvrages hydrauliques (annexe 1, 12) des barrages (annexe 1,15) ; indirectement on peut viser les travaux relatifs aux voies navigables (annexe 1, 8a), les installations de traitement des eaux résiduaires (annexe 1, 13), les installations

La Directive « Plans et Programmes »

industrielles de pâte à papier (annexe 1, 18), les projets de l'annexe 2, 1 sur l'agriculture, la sylviculture et l'aquaculture.

La question se pose de savoir si le champ obligatoire des plans et programmes soumis à la directive est limité à l'eau et aux déchets et si les autres plans environnementaux ne trouvent leur base légale que dans l'art. 3-4, c'est à dire dans le secteur facultatif ?

On pourrait admettre que deux domaines se rattachent nécessairement à l'art. 3-2-a : les carrières et l'air.

Pour ce qui concerne les carrières, la proposition de directive visait « l'industrie (y compris l'extraction de ressources minières) » ; bien que cette précision ait disparu du texte final, le secteur « industriel » est toujours visé, auquel on a ajouté l'affectation des sols. Enfin les carrières figurent au 19 de l'annexe 1 de la directive sur les études d'impact. De ce fait le schéma départemental des carrières de l'art. L.515-3 du code de l'environnement devrait être automatiquement soumis à la nouvelle directive.

Il est plus étrange que l'air ne soit pas expressément mentionné dans l'art. 3-2-a, alors que bien entendu il figure parmi les éléments de l'environnement de l'annexe 1-f. Là encore on peut considérer que les plans et programmes sur l'air se rattachent nécessairement aux secteurs de l'énergie, de l'industrie et des transports et que de plus ils donnent lieu à des projets soumis à étude d'impact. Ainsi devraient être soumis à évaluation environnementale les plans régionaux pour la qualité de l'air (art. L.222.1 Code de l'environnement), les plans de protection de l'atmosphère (art. L.222.4, code de l'environnement) et les plans de déplacement urbain (art.L.222-8 code de l'environnement).

b) Sur la base de l'art.3.2.b sont automatiquement soumis à la directive les plans et programmes exigés par les art. 6 et 7 de la directive 92/43 CEE à savoir ceux qui sont susceptibles d'affecter de manière significative les zones spéciales de conservation et les zones de protection spéciale.

Il convient de noter que ces plans et programmes ne sont pas à priori des plans dans le secteur de l'environnement. Ils ont des effets à l'intérieur ou à l'extérieur d'espaces protégés mais ont pour objet des secteurs autres que l'environnement. L'art. 6-3 de la directive du 21 mai 1992 précise bien qu'il s'agit de plans non directement liés ou nécessaires à la gestion du site. Aussi les plans de protection ou de gestion des parcs

La Directive « Plans et Programmes »

nationaux ne relèvent-ils pas de l'art. 3-2-b de la directive du 21 juin 2001.

Depuis l'art. 8 de l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 et le décret n° 2001-1216 du 20 décembre 2001 (JO, 21 décembre), on dispose enfin du texte de transposition des art. 6 et 7 de la directive habitats. La terminologie utilisée trouve le moyen de ne pas reprendre celle de la directive. Alors que celle-ci vise les « plans » susceptibles d'affecter les sites Natura 2000, le texte français ne connaît que des « programmes ». Mais quels sont les programmes soumis à cette procédure d'évaluation ? Pour l'art. L.414-4 du code de l'environnement issu de l'ordonnance du 11 avril 2001, il s'agit des programmes soumis à autorisation ou approbation administrative, et dont la réalisation est de nature à affecter de façon notable un site Natura 2000. Si le critère formel est précis et correspond à celui de la directive du 27 juin 2001, le critère matériel reste on ne peut plus aléatoire. L'art. 3-2-b de la directive du 27 juin 2001 laisse à penser que tous les plans affectant les zones Natura 2000 de manière significative sont soumis à évaluation environnementale, mais le droit national n'a pas déterminé précisément ni de quels plans il s'agit, ni les éventuels critères retenus¹⁹¹

On pourrait alors considérer qu'en appliquant les critères de l'annexe 2 de la directive du 21 juin 2001 on procèdera cas par cas à une sélection des programmes soumis à évaluation environnementale. Cette interprétation de bon sens est contraire à la lettre de la directive qui ne permet une sélection cas par cas sur la base des critères de l'annexe 2 que pour les plans et programmes visés aux para 3 et 4 de l'art. 2 ce qui exclut les programmes visés au para 2 du même art. 2.

On est donc ici dans une impasse juridique résultant de l'imprécision de la liste des programmes obligatoires soumis à l'art. 6 de la directive de 1992. On pourrait toutefois, pour sortir de cette impasse, considérer que le para 2 de l'art. 3 forme un tout et appliquer à l'art. 3-2-b les critères de l'art. 3-2-a. Ainsi seraient soumis automatiquement à évaluation environnementale, les plans et programmes affectant une zone Natura 2000 dans la mesure où ils définissent le cadre de mise en œuvre

¹⁹¹ Selon R. Romi, les plans et programmes concernés par Natura 2000 seraient toujours soumis à évaluation car ils seraient toujours susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement, v. la directive relative à l'évaluation des incidences des plans et programmes : conjuguer la prévention et la transparence, droit de l'environnement, n° 92, octobre 2001, p. 225.

La Directive « Plans et Programmes »

de projets soumis à étude d'impact sur la base des annexes 1 et 2 de la directive 85-337, CEE.

En réalité le champ d'application choisi par le droit français qui a partiellement transposé par anticipation (une fois n'est pas coutume) l'art. 3 de la directive du 27 juin 2001 par le décret 2001-1216 du 20 décembre 2001 (art. R.214-34 du code rural en attendant la réintégration au code de l'environnement), est plus large. Il vise quatre hypothèses juridiques distinctes : les programmes sur l'eau, les autorisations concernant les espaces naturels protégés, les programmes relevant du droit commun des études d'impact et les programmes qui figureront sur une liste départementale arrêtée par le préfet pour chaque site ou un ensemble de site en cas de dispense d'étude ou de notice d'impact et donc en dehors du champ des annexes 1 et 2 de la directive étude d'impact.

On constate que l'art. R.214-34 du code rural n'a été rédigé que pour s'appliquer aux projets des travaux. A cet égard on doute qu'il puisse être vraiment considéré comme une transposition anticipée de la directive du 21 juin 2001. Ainsi par exemple l'art. R.214-34-1-b ne vise à propos des parcs nationaux que l'art. R.241-36 du code rural concernant le pouvoir de police du directeur du parc mais omet l'art. R.241-29 relatif au programme d'aménagement de parc.

3- Les plans et programmes soumis facultativement à la nouvelle directive

L'art. 3-4 de la directive du 21 janvier 2001 donne aux Etats-membres un large choix des plans et programmes qui pourraient être soumis à évaluation environnementale. Ce choix pourra être fait cas par cas ou par type de plan ou en combinant les deux systèmes. Il devra tenir compte des critères pertinents de l'annexe II de la directive.

a) On peut déjà envisager que les plans de gestion ou de protection des espaces protégés pourront rentrer dans cette catégorie puisqu'ils ne pouvaient pas rentrer dans l'application de l'art. 3-2. Bien entendu, il s'agira des plans de gestion portant aussi bien sur des espaces protégés qualifiés de Natura 2000 que sur ceux situés dans le reste du territoire. Parmi ces plans on peut mentionner :

- les plans de gestion des zones spéciales de conservation prévus à l'art. 6-1 de la directive 92-43 qui avaient été exclus dans la proposition de directive (art. 10-2, proposition du 25 mars 1997, JOCE-c.129, p. 14 du 25-4-1947)

La Directive « Plans et Programmes »

- les programmes d'aménagement des parcs nationaux (art. R.241-29, code rural)

- les programmes de mise en valeur des zones périphériques des parcs nationaux (art. L.331-15 code de l'environnement)

- les chartes des parcs naturels régionaux (art. L.333-1, code de l'environnement)

- les directives de protection et de mise en valeur des paysages (art. L.350-1 code de l'environnement)

- le programme annuel d'activité et d'acquisition du conservatoire de l'espace littoral (art. R.243-19 code rural)

Dans le domaine agricole on peut signaler deux documents récents de planification susceptible de rentrer aussi dans le champ d'application de la directive.

- le document de gestion de l'espace agricole et forestier (art.L 112.1. code rural introduit par l'art. 107 de la loi n° 99.574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole et mis en œuvre par le décret n° 2001-244 du 20 mars 2001).

- les zones agricoles protégées (art.L 112-2 code rural introduit par l'art. 108 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole et mis en œuvre par le décret n° 2001-244 du 20 mars 2001).

b) Problème des décrets de création

Une question importante concerne la nature juridique des actes créateurs d'espaces protégés. Leur rédaction souvent détaillée fixe bien souvent non seulement le détail du régime juridique qui leur sera spécialement applicable mais aussi les objectifs et le programme de protection. Ne pourrait-on considérer qu'il s'agit à proprement parler d'un plan d'action environnemental susceptible comme tel de faire l'objet d'une évaluation environnementale préalable. Dans la pratique les procédures d'instruction de la création des parcs et des réserves comportent déjà des étapes approfondies de diagnostic écologique et d'évaluation des impacts de la protection envisagées sur la sauvegarde de l'environnement. Ainsi pourraient être soumis à la procédure d'évaluation environnementale les actes de création des parcs nationaux, des réserves

La Directive « Plans et Programmes »

naturelles et des arrêtés de biotope. Vu le contenu des décrets de création des parcs nationaux et des réserves naturelles on peut admettre qu'ils déterminent le cadre de mise en œuvre des projets qui seront réalisés en leur sein ou à leur périphérie. Compte tenu de l'indigence des arrêtés de classement de sites, on peut difficilement les assimiler à des programmes de gestion.

c) Devraient enfin figurer également sur la liste des plans et programmes soumis à la directive et transmise spécialement à la Commission en application de l'art. 13-4 de la directive du 21 juin 2001, les plans suivants :

- les plans de prévention des risques naturels prévisibles (art. L.562-1) dont le Conseil d'Etat vient de décider qu'ils sont des documents d'urbanisme bien que ne figurant pas dans le code de l'urbanisme mais dans le code de l'environnement (CE, avis du 3 décembre 2001, SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie, req. n° 23610).

- les plans d'exposition au bruit autour des aéroports (art. L.571-11 code de l'environnement)

- les zones de publicité (art. L.581-14, code de l'environnement)

- le recensement départemental des infrastructures de transports terrestres (art. L.571-10, code de l'environnement et décret du 9 janvier 1995)

- le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (art. L.361-1, code de l'environnement)

- le plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée (art. L.361-2, code de l'environnement)

- le plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (loi du 6 juillet 2000 et art. L.364-1, code de l'environnement)

Certains autres documents juridiques environnementaux pourraient éventuellement rentrer dans le champ d'application de la directive. Formellement ils remplissent les critères de soumission : être obligatoires et définir le cadre de projets ou d'autorisation. Il s'agit donc d'un choix politique et administratif lié entre autre élément au fait qu'il en résultera nécessairement une participation du public qui jusqu'alors

La Directive « Plans et Programmes »

était exclue. Mais la garantie de l'intérêt général attachée à la protection de l'environnement est à ce prix.

Il s'agit en matière de chasse

- des orientations régionales de la faune sauvage (art. L.421-7, code de l'environnement)

- du schéma départemental de gestion cynégétique (art. L.421-7, code de l'environnement)

- des plans de chasse (art. L. 425-2, code de l'environnement)

Il est évident que l'objectif d'assurer un niveau de protection élevé de l'environnement et des espèces justifie la soumission de ces plans à évaluation environnementale. Ces documents encadrent bien des projets et activités soumis à autorisation (permis de chasser) et rentrent dans le critère 1 de l'annexe II qui vise « les activités » et « l'allocation des ressources ».

Dans le domaine forestier la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001¹⁹² a considérablement élargi et modernisé les instruments de planification forestière.

- les orientations régionales forestières (art. L. 4 code forestier)

- les directives régionales d'aménagement pour les forêts domaniales (art. L. 4, code forestier)

- les schémas régionaux d'aménagement pour les forêts des collectivités locales (art. L.4, code forestier)

- les schémas régionaux de gestion sylvicole pour les forêts privées (art. L.4, code forestier)

On peut considérer qu'il s'agit là de plans généraux. Ils sont complétés et mis en œuvre par des documents assimilables à des programmes, qualifiés de « documents de gestion » :

- documents d'aménagement (art. L.4 et L.6 code forestier)

- plans simples de gestion (art. L. 5 et L 6, code forestier)

Les codes de bonne pratique sylvicole étant facultatifs ne rentrent pas dans le champ d'application de la directive. On rappellera que la

¹⁹² M. Prieur, la loi d'orientation sur la forêt, AJDA, 2001 n° 9, p. 762.

La Directive « Plans et Programmes »

sylviculture figure expressément à l'art. 3-2 parmi les secteurs obligatoirement couverts lorsqu'il y a étude d'impact ce qui concerne les projets de l'annexe II (1-d) « premier boisement et déboisement en vue de la reconversion des sols ». Pour le reste, c'est une soumission optionnelle qui s'appliquera au titre de l'art. 3-4 de la directive de 2001, les incidences notables sur l'environnement pouvant être liées à la localisation, à l'allocation de ressources, à la mise en œuvre de la législation communautaire, à la vulnérabilité de la zone touchée.

d) extension

Le cas particulier des actes juridiques cadres ou actes types mérite d'être souligné. Ils ne devraient pas être exclus de l'application la directive plans et programmes au prétexte que leur lien avec d'autres projets et activités est parfois indirect. Dans la mesure où ils conditionnent, même de manière indirecte, la localisation, la taille et les conditions de fonctionnement d'une activité ou d'un projet, ils rentrent bien dans les critères de soumission facultatifs de l'art. 3-4. On peut évoquer ici, de manière indicative :

- le règlement sanitaire départemental (art. 67 loi du 6 janvier 1986)
- le règlement d'eau des entreprises utilisant l'énergie hydraulique (décret du 6 novembre 1995)
- les règlements types de gestion des forêts (art. L.8-II et L.222-6 code forestier)
- les arrêtés types des installations soumises à déclaration au titre de la loi sur les installations classées (art. L.512-8, code rural)

* * *

Le choix le plus délicat sur le plan pratique concernera l'application des para 3 et 4 de l'art. 3 relatifs aux dérogations et aux plans autres que ceux visés au para 2. En effet il s'agira de déterminer le champ d'application de la directive soit par type de plans ou programmes soit au cas par cas. Cette dernière hypothèse exigerait une procédure spéciale de mise en œuvre incluant la mise à disposition du public des raisons de ne pas prévoir une étude d'impact (art. 3-7).

Une option identique avait été offerte par la directive modifiée le 3 mars 1997 sur les études d'impact pour son champ d'application (art. 4-2) concernant les projets de l'annexe 2. On sait que la France préfère à priori le mécanisme fixe des seuils et critères. On peut supposer qu'il en

La Directive « Plans et Programmes »

sera de même ici¹⁹³. Encore faut-il arrêter ces seuils et critères à priori, en introduisant toutefois une différenciation selon les territoires ordinaires et les territoires protégés comme le fait déjà la liste des travaux soumis à enquête publique mais non la liste des travaux soumis à étude d'impact, contrairement à ce que suggère l'annexe III de la directive du 27 juin 1985 concernant la sensibilité environnementale des différents milieux.

¹⁹³ La directive 97-11 du 3 mars 1997 n'a été transposée qu'en matière d'installations classées, ce qui ne posait pas de problème de champ d'application (décret n° 2000-258 du 20 mars 2000). ; elle n'a toujours pas été transposée pour les études d'impact de droit commun.

**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**

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 175, paragraphe 1,
vu la proposition de la Commission(1),
vu l'avis du Comité économique et social(2),
vu l'avis du Comité des régions(3),
statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité(4), au vu du projet commun approuvé par le comité de conciliation le 21 mars 2001, considérant ce qui suit:

(1) L'article 174 du traité dispose que la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement contribue, entre autres, à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement, à la protection de la santé des personnes et à l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles et qu'elle est fondée sur le principe de précaution; l'article 6 du traité dispose que les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition des politiques et actions de la Communauté, en particulier afin de promouvoir le développement durable.

(2) Le cinquième programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable "vers un développement soutenable"(5), complété par la décision n° 2179/98/CE du Conseil(6) concernant son réexamen, affirme l'importance de l'évaluation des incidences que les plans et les programmes sont susceptibles d'avoir sur l'environnement.

(3) La convention relative à la diversité biologique impose aux parties l'obligation d'intégrer, dans la mesure où cela est possible et approprié, la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans les plans et programmes sectoriels et intersectoriels pertinents.

(4) L'évaluation environnementale est un outil important d'intégration des considérations en matière d'environnement dans l'élaboration et l'adoption de

La Directive « Plans et Programmes »

certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement dans les États membres, parce qu'elle assure que ces incidences de la mise en oeuvre des plans et des programmes sont prises en compte durant l'élaboration et avant l'adoption de ces derniers.

(5) L'adoption de procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement au niveau de l'établissement des plans et des programmes devrait être bénéfique aux entreprises en créant un cadre plus cohérent pour le déploiement des activités économiques en incluant des informations environnementales pertinentes dans les prises de décision; la prise en compte d'un plus grand nombre de facteurs dans le processus de décision doit contribuer à des solutions plus durables et plus efficaces.

(6) Les divers systèmes d'évaluation environnementale opérationnels dans les États membres devraient contenir un ensemble de prescriptions procédurales communes requises pour contribuer à un haut niveau de protection de l'environnement.

(7) La convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, du 25 février 1991, qui s'applique aussi bien aux États membres qu'aux autres États, encourage les parties à la convention à appliquer les principes que celle-ci contient également aux plans et programmes; lors de la seconde réunion des parties à la convention, qui s'est tenue à Sofia les 26 et 27 février 2001, il a été décidé de préparer un protocole juridiquement contraignant sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement des activités stratégiques, destiné à compléter les dispositions existantes concernant l'évaluation de l'impact environnemental dans un contexte transfrontière, en vue de son éventuelle adoption à l'occasion de la cinquième conférence ministérielle "Un environnement pour l'Europe", lors d'une réunion extraordinaire des parties à la convention, prévue pour mai 2003, à Kiev (Ukraine). Les systèmes d'évaluation environnementale des plans et des programmes opérationnels dans la Communauté devraient assurer la tenue de consultations transfrontières adéquates lorsque la mise en oeuvre d'un plan ou d'un programme préparé dans un État membre est susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement d'un autre État membre. Les informations relatives aux plans et programmes qui ont des incidences notables sur l'environnement d'autres États devraient être transmises, sur une base de réciprocité et d'équivalence, dans un cadre juridique approprié entre les États membres et ces autres États.

(8) Par conséquent, une action est requise au niveau communautaire pour définir un cadre minimal d'évaluation environnementale, qui fixerait les grands principes régissant le système d'évaluation environnementale en laissant aux États membres la tâche de définir les modalités eu égard au

La Directive « Plans et Programmes »

principe de subsidiarité; l'action de la Communauté ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs environnementaux fixés par le traité.

(9) La présente directive revêt un caractère procédural et ses prescriptions devraient être intégrées soit dans les procédures existant dans les États membres, soit dans des procédures établies spécifiquement; en vue d'éviter les évaluations faisant double emploi, les États membres devraient tenir compte, le cas échéant, du fait que les évaluations seront effectuées à différents niveaux d'un ensemble hiérarchisé de plans et de programmes.

(10) L'ensemble des plans et des programmes qui sont préparés pour un certain nombre de secteurs et qui fixent le cadre de décisions ultérieures d'autorisation de projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement(7) et l'ensemble des plans et des programmes pour lesquels une évaluation a été estimée nécessaire conformément à la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages(8) sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et devraient, en règle générale, être soumis à une évaluation environnementale systématique; lorsqu'ils définissent l'utilisation de zones limitées au niveau local ou sont des modifications mineures des plans ou des programmes susmentionnés, ils devraient uniquement être évalués lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

(11) Les autres plans et programmes qui fixent le cadre de décisions ultérieures d'autorisation de projets peuvent ne pas avoir d'incidences notables sur l'environnement dans tous les cas de figure et ils ne devraient être soumis à une évaluation que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir de telles incidences.

(12) Lorsque les États membres établissent ces faits, ils devraient tenir compte des critères pertinents fixés par la présente directive.

(13) Certains plans ou programmes ne relèvent pas de la présente directive, compte tenu de leurs caractéristiques particulières.

(14) Lorsqu'une évaluation est requise par la présente directive, il conviendrait de préparer un rapport sur l'environnement contenant les informations pertinentes définies par la présente directive qui indique, décrit et évalue les incidences environnementales notables probables de la mise en oeuvre du plan ou du programme ainsi que d'autres solutions réalistes compte tenu des objectifs et du champ d'application territorial du plan ou du

La Directive « Plans et Programmes »

programme; les États membres devraient communiquer à la Commission toutes les mesures qu'ils prennent concernant la qualité des rapports sur l'environnement.

(15) Pour contribuer à une plus grande transparence du processus décisionnel ainsi que pour assurer l'exhaustivité et la fiabilité de l'information fournie en vue de l'évaluation, il y a lieu de prévoir que les autorités chargées des questions d'environnement en cause seront consultées, de même que le public, lors de l'évaluation des plans et des programmes et que des délais suffisamment longs seront fixés pour permettre des consultations ainsi que la formulation d'un avis.

(16) Lorsque la mise en oeuvre d'un plan ou d'un programme préparé dans un État membre est susceptible d'avoir une incidence significative sur l'environnement d'autres États membres, des dispositions devraient être prises pour que les États membres concernés entament des consultations et pour que les autorités concernées et le public soient informés et aient la possibilité de donner leur avis.

(17) Le rapport sur les incidences environnementales et les avis exprimés par les autorités concernées et le public, ainsi que le résultat de toute consultation transfrontière, devraient être pris en compte lors de l'élaboration et avant l'adoption du plan ou du programme ou avant qu'il ne soit soumis au processus législatif.

(18) Les États membres devraient veiller à ce que, lors de l'adoption d'un plan ou d'un programme, les autorités concernées et le public soient informés et que les informations pertinentes soient mises à leur disposition.

(19) Lorsque l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement découle simultanément de la présente directive et d'autres dispositions législatives communautaires, telles que la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages(9), la directive 92/43/CEE ou la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau(10), les États membres peuvent, afin d'éviter les évaluations faisant double emploi, prévoir des procédures coordonnées ou communes respectant les prescriptions de la législation communautaire pertinente.

(20) Un premier rapport concernant l'application et l'efficacité de la présente directive devrait être établi par la Commission cinq ans après son entrée en vigueur, et tous les sept ans par la suite; en vue d'une meilleure intégration des exigences en matière de protection de l'environnement et compte tenu de l'expérience acquise, le premier rapport devrait, le cas échéant, être

La Directive « Plans et Programmes »

accompagné de propositions de modification de la présente directive, en particulier en ce qui concerne la possibilité d'étendre son champ d'application à d'autres domaines/secteurs et d'autres types de plans et de programmes,

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

Objectifs

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

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- a) "plans et programmes": les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications:
 - élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et
 - exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives;
- b) "évaluation environnementale": l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision, conformément aux articles 4 à 9;
- c) "rapport sur les incidences environnementales": la partie de la documentation relative au plan ou programme contenant les informations prévues à l'article 5 et à l'annexe I;
- d) "le public": une ou plusieurs personnes physiques ou morales, ainsi que, selon la législation ou la pratique nationale, les associations, organisations et groupes rassemblant ces personnes.

Article 3

Champ d'application

La Directive « Plans et Programmes »

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

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

a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en oeuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir; ou

b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE.

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

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

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

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

7. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les conclusions prises en vertu du paragraphe 5, y compris les raisons de ne pas

La Directive « Plans et Programmes »

prévoir une étude d'impact sur l'environnement conformément aux articles 4 à 9, soient mises à la disposition du public.

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

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

9. La présente directive ne s'applique pas aux plans et programmes cofinancés au titre des périodes de programmation en cours(11) concernant respectivement les règlements (CE) n° 1260/1999(12) et (CE) n° 1257/1999(13) du Conseil.

Article 4

Obligations générales

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

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

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

Article 5

Rapport sur les incidences environnementales

1. Lorsqu'une évaluation environnementale est requise en vertu de l'article 3, paragraphe 1, un rapport sur les incidences environnementales est élaboré, dans lequel les incidences notables probables de la mise en oeuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme, sont identifiées, décrites et évaluées. Les informations requises à cet égard sont énumérées à l'annexe I.

2. Le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément au paragraphe 1 contient les informations qui peuvent être raisonnablement

La Directive « Plans et Programmes »

exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du contenu et du degré de précision du plan ou du programme, du stade atteint dans le processus de décision et du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation.

3. Les renseignements utiles concernant les incidences des plans et programmes sur l'environnement obtenus à d'autres niveaux de décision ou en vertu d'autres instruments législatifs communautaires peuvent être utilisés pour fournir les informations énumérées à l'annexe I.

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

Article 6

Consultations

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

2. Une possibilité réelle est donnée, à un stade précoce, aux autorités visées au paragraphe 3 et au public visé au paragraphe 4 d'exprimer, dans des délais suffisants, leur avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.

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

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

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

Article 7

Consultations transfrontières

La Directive « Plans et Programmes »

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

2. Lorsqu'un État membre reçoit une copie d'un projet de plan ou de programme ainsi qu'un rapport sur les incidences environnementales en vertu du paragraphe 1, il fait savoir à l'autre État membre s'il souhaite entamer des consultations avant que le plan ou programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative et, si tel est le cas, les États membres concernés entament des consultations au sujet des incidences transfrontières probables de la mise en oeuvre dudit plan ou programme et au sujet des mesures envisagées pour réduire ou éliminer ces incidences. Lorsque de telles consultations ont lieu, les États membres concernés arrêtent d'un commun accord des modalités pour faire en sorte que les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, et le public visé à l'article 6, paragraphe 4, de l'État membre dont le territoire est susceptible d'être touché de manière notable soient informés et puissent transmettre leur avis dans un délai raisonnable.

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

Article 8

Prise de décision

Le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à l'article 5, les avis exprimés en vertu de l'article 6 ainsi que les résultats des consultations transfrontières effectuées au titre de l'article 7 sont pris en considération pendant l'élaboration du plan ou programme concerné et avant que ceux-ci ne soient adoptés ou soumis à la procédure législative.

Article 9

Information sur la décision

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

a) le plan ou le programme tel qu'il a été adopté;

La Directive « Plans et Programmes »

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

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

Article 10

Suivi

1. Les États membres assurent le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en oeuvre des plans et programmes, afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctrices qu'ils jugent appropriées.

2. Afin de se conformer au paragraphe 1, ils peuvent faire usage, le cas échéant, des modalités de suivi existantes, afin d'éviter le double emploi.

Article 11

Lien avec d'autres dispositions législatives communautaires

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

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

3. Pour les plans et programmes cofinancés par la Communauté européenne, l'évaluation environnementale découlant de la présente directive est effectuée conformément aux dispositions spécifiques de la législation communautaire pertinente.

Article 12

Information, rapport et réexamen

La Directive « Plans et Programmes »

1. Les États membres et la Commission échangent des informations sur l'expérience acquise dans le cadre de l'application de la présente directive.
2. Les États membres s'assurent que les rapports sur les incidences environnementales sont d'une qualité suffisante pour satisfaire aux exigences de la présente directive et communiquent à la Commission toutes mesures qu'ils prennent au sujet de la qualité de ces rapports.
3. Avant le 21 juillet 2006, la Commission transmet au Parlement européen et au Conseil un premier rapport sur l'application de la présente directive et sur l'efficacité de son dispositif.

En vue d'une meilleure intégration des exigences en matière de protection de l'environnement, conformément à l'article 6 du traité, et compte tenu de l'expérience acquise dans les États membres en ce qui concerne l'application de la présente directive, ledit rapport sera accompagné, le cas échéant, de propositions visant à modifier la présente directive. En particulier, la Commission envisagera la possibilité d'étendre la portée de la présente directive de manière à y inclure d'autres domaines/secteurs et d'autres types de plans et de programmes.

Un nouveau rapport est transmis tous les sept ans.

4. La Commission fait rapport sur le lien existant entre la présente directive et les règlements (CE) n° 1260/1999 et (CE) n° 1257/1999 suffisamment longtemps avant l'expiration des périodes de programmation prévues par lesdits règlements, afin d'assurer une démarche cohérente en ce qui concerne la présente directive et les règlements communautaires ultérieurs.

Article 13

Mise en oeuvre de la directive

1. Les États membres prennent les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 21 juillet 2004. Ils en informent immédiatement la Commission.
2. Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.
3. L'obligation prévue à l'article 4, paragraphe 1, s'applique aux plans et programmes dont le premier acte préparatoire formel est postérieur à la date visée au paragraphe 1. Les plans et programmes dont le premier acte préparatoire est antérieur à cette date et qui sont adoptés ou présentés plus de

La Directive « Plans et Programmes »

vingt-quatre mois après cette date sont soumis à l'obligation prévue à l'article 4, paragraphe 1, à moins que les États membres ne décident au cas par cas que cela n'est pas possible et n'informent le public de cette décision.

4. Avant le 21 juillet 2004, les États membres communiquent à la Commission, outre les dispositions visées au paragraphe 1, des informations séparées sur les types de plans et de programmes qui, conformément à l'article 3, devraient être soumis à une évaluation environnementale conformément à la présente directive. La Commission communique ces informations aux États membres. Elles seront régulièrement mises à jour.

Article 14

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

Article 15

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Luxembourg, le 27 juin 2001.

Par le Parlement européen

La présidente

N. Fontaine

Par le Conseil

Le président

B. Rosengren

(1) JO C 129 du 25.4.1997, p. 14 et JO C 83 du 25.3.1999, p. 13.

(2) JO C 287 du 22.9.1997, p. 101.

(3) JO C 64 du 27.2.1998, p. 63 et JO C 374 du 23.12.1999, p. 9.

(4) Avis du Parlement européen du 20 octobre 1998 (JO C 341 du 9.11.1998, p. 18), confirmé le 16 septembre 1999 (JO C 54 du 25.2.2000, p. 76), position commune du Conseil du 30 mars 2000 (JO C 137 du 16.5.2000, p. 11), et décision du Parlement européen du 6 septembre 2000 (JO C 135 du 7.5.2001, p. 155). Décision du Parlement européen du 31 mai 2001 et décision du Conseil du 5 juin 2001.

(5) JO C 138 du 17.5.1993, p. 5.

(6) JO L 275 du 10.10.1998, p. 1.

(7) JO L 175 du 5.7.1985, p. 40. Directive modifiée par la directive 97/11/CE (JO L 73 du 14.3.1997, p. 5).

(8) JO L 206 du 22.7.1992, p. 7. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 97/62/CE (JO L 305 du 8.11.1997, p. 42).

La Directive « Plans et Programmes »

(9) JO L 103 du 25.4.1979, p. 1. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 97/49/CE (JO L 223 du 13.8.1997, p. 9).

(10) JO L 327 du 22.12.2000, p. 1.

(11) La période de programmation 2000-2006 concernant le règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil et les périodes de programmation 2000-2006 et 2000-2007 concernant le règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil.

(12) Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels (JO L 161 du 26.6.1999, p. 1).

(13) Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements (JO L 160 du 26.6.1999, p. 80).

ANNEXE I

Informations visées à l'article 5, paragraphe 1

Les informations à fournir en vertu de l'article 5, paragraphe 1, sous réserve des paragraphes 2 et 3 dudit article sont les suivantes:

- a) un résumé du contenu, les objectifs principaux du plan ou du programme et les liens avec d'autres plans et programmes pertinents;
- b) les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan ou programme n'est pas mis en oeuvre;
- c) les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable;
- d) les problèmes environnementaux liés au plan ou au programme, en particulier ceux qui concernent les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux directives 79/409/CEE et 92/43/CEE;
- e) les objectifs de la protection de l'environnement, établis au niveau international, communautaire ou à celui des États membres, qui sont pertinents pour le plan ou le programme et la manière dont ces objectifs et les considérations environnementales ont été pris en considération au cours de leur élaboration;
- f) les effets notables probables sur l'environnement(1), y compris sur des thèmes comme la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs;
- g) les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser toute incidence négative notable de la mise en oeuvre du plan ou du programme sur l'environnement;

La Directive « Plans et Programmes »

- h) une déclaration résumant les raisons pour lesquelles les autres solutions envisagées ont été sélectionnées, et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée, y compris toute difficulté rencontrée (les déficiences techniques ou le manque de savoir-faire) lors de la collecte des informations requises;
- i) une description des mesures de suivi envisagées conformément à l'article 10;
- j) un résumé non technique des informations visées aux points ci-dessus.

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

ANNEXE II

Critères permettant de déterminer l'ampleur probable des incidences visées à l'article 3, paragraphe 5

1. Les caractéristiques des plans et programmes, notamment:
 - la mesure dans laquelle le plan ou programme concerné définit un cadre pour d'autres projets ou activités, en ce qui concerne la localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement ou par une allocation de ressources,
 - la mesure dans laquelle un plan ou un programme influence d'autres plans ou programmes, y compris ceux qui font partie d'un ensemble hiérarchisé,
 - l'adéquation entre le plan ou le programme et l'intégration des considérations environnementales, en vue, notamment de promouvoir un développement durable,
 - les problèmes environnementaux liés au plan ou au programme,
 - l'adéquation entre le plan ou le programme et la mise en oeuvre de la législation communautaire relative à l'environnement (par exemple les plans et programmes touchant à la gestion des déchets et à la protection de l'eau).
2. Caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée, notamment:
 - la probabilité, la durée, la fréquence et le caractère réversible des incidences,
 - le caractère cumulatif des incidences,
 - la nature transfrontière des incidences,
 - les risques pour la santé humaine ou pour l'environnement (à cause d'accidents, par exemple),
 - la magnitude et l'étendue spatiale géographique des incidences (zone géographique et taille de la population susceptible d'être touchée),
 - la valeur et la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée, en raison:

La Directive « Plans et Programmes »

- de caractéristiques naturelles ou d'un patrimoine culturel particuliers,
- d'un dépassement des normes de qualité environnementales ou des valeurs limites,
- de l'exploitation intensive des sols,
- les incidences pour des zones ou des paysages jouissant d'un statut de protection reconnu au niveau national, communautaire ou international.

La Directive « Plans et Programmes »

TABLE DES MATIÈRES

PARTICIPATION DU PUBLIC A L'ELABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ENVIRONNEMENTALES: D'AARHUS A BRUXELLES.....	7
I- LES CHAMPS D'APPLICATION RESPECTIFS	8
1- l'article 7 concerne les « plans, programmes et politiques relatifs a l'environnement »	9
2- l'article 8 vise les « dispositions reglementaires et/ou les instruments normatifs juridiquement contraignants d'application generale ».....	10
1- a l'egard du contenu destine aux etats membres	10
2- a l'egard de la communaute europeenne elle-meme.....	12
II- LES INSTRUMENTS PROCEDURAUX DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC	14
1- les « definitions » des article 2 des textes en cause sont ici explicites.....	15
2- les implications a l'egard des etats-membres et de la communaute europeenne.....	17
1- une inspiration commune	18
2- les incidences sur les droits internes et le processus decisionnel communautaire	21
CONCLUSION	22
LE CONTENU JURIDIQUE DU RAPPORT SUR LES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES	25
I- LES TECHNIQUES D'ENCADREMENT DU CONTENU DE L'EVALUATION.....	26
1- la distribution des prescriptions.....	26
2- l'ajustement du contenu des informations.	27
II- LES DIMENSIONS DE L'EVALUATION.	29
III- LA MISE EN PERSPECTIVE DU PLAN OU DU PROGRAMME.	31
LE CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE 2001/42/CE DU 27 JUIN 2001 RELATIVE A L'EVALUATION DES INCIDENCES DE CERTAINS PLANS ET PROGRAMMES SUR L'ENVIRONNEMENT : LE CAS DE L'URBANISME.....	37
I- LE RECOURS AU CRITERE FORMEL.....	41
II- LES INSUFFISANCES DU CRITERE FORMEL	46
EVALUATION DES INCIDENCES DE CERTAINS PLANS ET PROGRAMMES SUR L'ENVIRONNEMENT : L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....	53
I- UNE IMPULSION NOVATRICE.....	55

La Directive « Plans et Programmes »

1- au regard de l'objet : l'aménagement du territoire	56
2- au regard des caractéristiques des plans et programmes.....	61
1- les instruments stratégiques.....	65
2- les instruments opérationnels	69
II- L'IDENTIFICATION DE PERSPECTIVES NUANCEES	75
1- de l'union européenne au niveau étatique	76
2- de l'état au champ local.....	80
1- en terme institutionnel.....	82
LES PROBLEMES METHODOLOGIQUES POSES PAR LE RAPPORT SUR LES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES : ETUDE D'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT OU EVALUATION STRATEGIQUE ?	89
I- AMPLEUR ET NATURE DU CHAMP DE L'EVALUATION	91
L'EVALUATION STRATEGIQUE COMME EXTENSION DE L'ETUDE D'IMPACT	91
1)- un champ illimité	91
2) la réduction du champ de l'étude.....	92
1- espace pertinent.....	92
2- horizon temporel	93
LA REFERENCE A L'EVALUATION STRATEGIQUE	95
1) définition du champ.....	95
2) réduction de l'ampleur du champ d'étude.....	96
II- LA DIFFICULTE DANS LE CHOIX DES INSTRUMENTS D'EVALUATION	98
AU NIVEAU DE L'EVALUATION DES IMPACTS	98
1) le calcul coûts / avantages élargi	98
2) l'analyse multicritères	99
AU NIVEAU DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC.....	101
1) de la légitimité de l'approche délibérative	101
2) de la complémentarité des deux approches	102
LE CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE PLANS ET PROGRAMMES DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT	105
1- les plans et programmes exclus faute de base légale	108
2- les plans et programmes soumis obligatoirement à la directive.	109
3- les plans et programmes soumis facultativement à la nouvelle directive	113