

## II

*(Actes préparatoires)*

## COMMISSION

**Proposition modifiée de directive du Conseil concernant la liberté de l'information en matière d'environnement <sup>(1)</sup>***COM(90) 91 final**(Présentée par la Commission le 20 mars 1990 en vertu de l'article 149 paragraphe 3 du traité CEE.)*

(90/C 102/07)

<sup>(1)</sup> JO n° C 335 du 30. 12. 1988, p. 5 [COM(88) 484 final].

## TEXTE DE LA PROPOSITION INITIALE

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 130 S,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

vu l'avis du Comité économique et social,

considérant les principes et les objectifs définis par les programmes d'action des Communautés européennes en matière d'environnement de 1973 <sup>(1)</sup>, 1977 <sup>(2)</sup> et 1983 <sup>(3)</sup>, et plus particulièrement par le programme d'action de 1987 <sup>(4)</sup>, qui souligne la «nécessité de rendre l'ensemble du processus de réglementation et d'application des règles existantes plus transparent, en particulier en ce qui concerne l'information du public» et préconise de «concevoir des procédures permettant d'améliorer l'accès du public à l'information détenue par les autorités responsables de l'environnement»;

<sup>(1)</sup> JO n° C 112 du 20. 12. 1973.<sup>(2)</sup> JO n° C 139 du 13. 6. 1977.<sup>(3)</sup> JO n° C 46 du 17. 2. 1983, p. 1.<sup>(4)</sup> JO n° C 70 du 18. 3. 1987, p. 3.

## PROPOSITION MODIFIÉE

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 130 S,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen <sup>(1)</sup>,vu l'avis du Comité économique et social <sup>(2)</sup>,

considérant les principes et les objectifs définis par les programmes d'action des Communautés européennes en matière d'environnement de 1973 <sup>(3)</sup>, 1977 <sup>(4)</sup> et 1983 <sup>(5)</sup>, et plus particulièrement par le programme d'action de 1987 <sup>(6)</sup>, qui souligne la «nécessité de rendre l'ensemble du processus de réglementation et d'application des règles existantes plus transparent, en particulier en ce qui concerne l'information du public» et préconise de «concevoir des procédures permettant d'améliorer l'accès du public à l'information détenue par les autorités responsables de l'environnement»;

<sup>(1)</sup> JO n° C 120 du 16. 5. 1989, p. 231.<sup>(2)</sup> JO n° C 139 du 5. 6. 1989, p. 47.<sup>(3)</sup> JO n° C 112 du 20. 12. 1973.<sup>(4)</sup> JO n° C 139 du 13. 6. 1977.<sup>(5)</sup> JO n° C 46 du 17. 2. 1983, p. 1.<sup>(6)</sup> JO n° C 70 du 18. 3. 1987, p. 3.

## TEXTE DE LA PROPOSITION INITIALE

considérant que le Conseil des Communautés européennes et les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, ont déclaré dans leur résolution du 19 octobre 1987 concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992) (1) qu'il était important, dans le respect des compétences respectives de la Communauté et des États membres, de concentrer l'action communautaire sur certains domaines prioritaires, parmi lesquels figure l'amélioration de l'accès à l'information en matière d'environnement;

considérant que le Parlement européen a également mis en relief, dans son avis sur le quatrième programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (2), la nécessité de rendre possible pour tout citoyen l'accès à l'information relative à l'environnement par une action communautaire spécifique;

considérant que les autorités publiques disposent d'une grande quantité de données relatives à l'environnement, recueillies ou élaborées dans l'exercice de leurs pouvoirs légaux;

considérant que la liberté d'accès aux données relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques permettrait de renforcer la participation des citoyens aux procédures de contrôle de la pollution et de prévention des atteintes à l'environnement, et que, de ce fait, elle pourrait contribuer d'une façon effective à la réalisation des objectifs de l'action communautaire en matière d'environnement, conformément à l'article 130 R paragraphe 2 du traité CEE;

considérant que l'action isolée des États membres ne peut pas assurer d'une façon appropriée l'élimination des obstacles à l'accès aux données relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques, notamment dans les cas de pollution transfrontalière, et que, par conséquent, une action communautaire apparaît nécessaire conformément à l'article 130 R paragraphe 4 du traité CEE;

considérant que l'existence de nombreuses disparités entre les législations en vigueur dans les États membres, concernant l'accès aux données relatives à l'environnement dont les autorités publiques disposent, peut créer des conditions de concurrence inégales;

## PROPOSITION MODIFIÉE

considérant que le Conseil des Communautés européennes et les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, ont déclaré dans leur résolution du 19 octobre 1987 concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992) (1) qu'il était important, dans le respect des compétences respectives de la Communauté et des États membres, de concentrer l'action communautaire sur certains domaines prioritaires, parmi lesquels figure l'amélioration de l'accès à l'information en matière d'environnement;

considérant que le Parlement européen a également mis en relief, dans son avis sur le quatrième programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (2), la nécessité de rendre possible pour tout citoyen l'accès à l'information relative à l'environnement par une action communautaire spécifique;

*Nouveau considérant*

considérant que la liberté de l'information constitue un élément essentiel d'une société démocratique;

considérant que les autorités publiques disposent d'une grande quantité de données relatives à l'environnement, recueillies ou élaborées dans l'exercice de leurs pouvoirs légaux;

considérant que la liberté d'accès aux données relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques permettrait de renforcer la participation des citoyens aux procédures de contrôle de la pollution et de prévention des atteintes à l'environnement, et que, de ce fait, elle pourrait contribuer d'une façon effective à la réalisation des objectifs de l'action communautaire en matière d'environnement, conformément à l'article 130 R paragraphe 2 du traité CEE;

considérant que l'action isolée des États membres ne peut pas assurer d'une façon appropriée l'élimination des obstacles à l'accès aux données relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques, notamment dans les cas de pollution transfrontalière, et que, par conséquent, une action communautaire apparaît nécessaire conformément à l'article 130 R paragraphe 4 du traité CEE;

considérant que l'existence de nombreuses disparités entre les législations en vigueur dans les États membres, concernant l'accès aux données relatives à l'environnement dont les autorités publiques disposent, peut créer des conditions de concurrence inégales;

(1) JO n° C 289 du 29. 10. 1987, p. 3.

(2) JO n° C 156 du 15. 6. 1987, p. 138.

(1) JO n° C 289 du 29. 10. 1989, p. 3.

(2) JO n° C 156 du 15. 6. 1987, p. 138.

## TEXTE DE LA PROPOSITION INITIALE

considérant que les obligations résultant de la présente directive ne devraient pas avoir comme conséquences l'introduction de nouvelles charges administratives ou financières pour les entreprises;

considérant que l'objectif prioritaire de l'action communautaire devrait être de garantir, dans l'ensemble de la Communauté, la liberté d'accès aux données détenues par les autorités publiques concernant l'état de l'environnement, les activités polluantes ou susceptibles de porter atteinte à l'environnement et les mesures de protection ou de réparation prises ou envisagées;

considérant que non seulement les données contenues dans des documents écrits, mais aussi celles qui sont incorporées dans les bases de traitement automatisé de l'information et dans les enregistrements visuels dont les autorités publiques disposent doivent être accessibles pour le public;

considérant que la liberté d'accès à l'information doit être assurée même en ce qui concerne les données communiquées à l'administration par d'autres personnes, lorsque celle-ci pouvait légitimement exercer leur transmission ou les obtenir elle-même et qu'elle ne doit pas être limitée aux seules personnes qui peuvent justifier un intérêt légitime;

considérant qu'une disposition reconnaissant le droit d'accès de toute personne, physique ou morale, à l'information relative à l'environnement détenue par les autorités publiques entraînerait l'élimination de toute discrimination exercée en raison de la nationalité ou du lieu de résidence des personnes physiques, ainsi qu'en raison de la loi de constitution ou du lieu du centre d'activités des personnes morales, et permettrait donc d'assurer l'élimination des obstacles à la liberté d'accès à l'information relative à l'environnement dans les cas de pollution transfrontalière;

considérant que les décisions refusant la communication ou la consultation des données relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques doivent être motivées et notifiées par écrit, et que le demandeur doit en tout cas avoir la possibilité d'intenter un recours à l'encontre de telles décisions;

considérant que la protection des intérêts essentiels des États membres, des entreprises et des personnes privées exige d'établir un certain nombre d'exceptions au droit d'accès à l'information relative à l'environnement détenue par les autorités publiques;

considérant que la publicité active devrait jouer un rôle important dans le cadre d'une stratégie globale de diffusion de l'information en matière d'environnement et qu'il apparaît par conséquent nécessaire de rendre obligatoire la publication de rapports nationaux sur l'état de l'environnement, ainsi que de fixer leur périodicité minimale et d'harmoniser les grandes lignes de leur contenu,

## PROPOSITION MODIFIÉE

considérant que les obligations résultant de la présente directive ne devraient pas avoir comme conséquences l'introduction de nouvelles charges administratives ou financières pour les entreprises;

considérant que l'objectif prioritaire de l'action communautaire devrait être de garantir, dans l'ensemble de la Communauté, la liberté d'accès aux données détenues par les autorités publiques concernant l'état de l'environnement, les activités polluantes ou susceptibles de porter atteinte à l'environnement et les mesures de protection ou de réparation prises ou envisagées;

considérant que non seulement les données contenues dans des documents écrits, mais aussi celles qui sont incorporées dans les bases de traitement automatisé de l'information et dans les enregistrements acoustiques et visuels dont les autorités publiques disposent doivent être accessibles pour le public;

considérant que la liberté d'accès à l'information doit être assurée même en ce qui concerne les données communiquées à l'administration par d'autres personnes, lorsque celle-ci pouvait légitimement exercer leur transmission ou les obtenir elle-même et qu'elle ne doit pas être limitée aux seules personnes qui peuvent justifier un intérêt légitime;

considérant qu'une disposition reconnaissant le droit d'accès de toute personne, physique ou morale, à l'information relative à l'environnement détenue par les autorités publiques entraînerait l'élimination de toute discrimination exercée en raison de la nationalité ou du lieu de résidence des personnes physiques, ainsi qu'en raison de la loi de constitution ou du lieu du centre d'activités des personnes morales, et permettrait donc d'assurer l'élimination des obstacles à la liberté d'accès à l'information relative à l'environnement dans les cas de pollution transfrontalière;

considérant que les décisions refusant une demande d'information doivent être motivées et notifiées par écrit, et que le demandeur doit en tout cas avoir la possibilité d'intenter un recours à l'encontre de telles décisions;

considérant que la protection des intérêts essentiels des États membres, des entreprises et des personnes privées exige d'établir un certain nombre d'exceptions au droit d'accès à l'information relative à l'environnement détenue par les autorités publiques;

considérant que la publicité active devrait jouer un rôle important dans le cadre d'une stratégie globale de diffusion de l'information en matière d'environnement et qu'il apparaît par conséquent nécessaire de rendre obligatoire la publication de rapports nationaux sur l'état de l'environnement, ainsi que de fixer leur périodicité minimale et d'harmoniser les grandes lignes de leur contenu,

## TEXTE DE LA PROPOSITION INITIALE

## PROPOSITION MODIFIÉE

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

*Article premier*

La liberté d'accès à l'information relative à l'environnement détenue par les autorités publiques ainsi que sa diffusion sont assurées, dans l'ensemble de la Communauté, conformément aux dispositions de la présente directive.

*Article 2*

Au sens de la présente directive, on entend par:

a) *information relative à l'environnement*: toutes les données, de nature factuelle ou juridique, concernant:

- l'état des eaux, de l'air, du sol, de la faune, de la flore et des espaces naturels, ainsi que ses altérations,
- les projets et activités publics ou privés susceptibles de porter atteinte à l'environnement ou de mettre en danger la santé humaine et les espèces animales ou végétales, notamment en ce qui concerne l'émission, le rejet ou la libération de substances, d'organismes vivants ou d'énergie dans l'eau, dans l'air ou dans le sol, ainsi que la fabrication et l'utilisation de produits ou substances dangereux,
- les mesures de préservation, de protection et d'amélioration de la qualité des eaux, de l'air, du sol, de la faune, de la flore et des espaces naturels, ainsi que celles ayant pour objet la prévention et la réparation des dommages susceptibles d'être occasionnés,

b) *données détenues par les autorités publiques*: toutes les données existantes qui sont recueillies ou élaborées par les organismes visés dans le présent paragraphe point c) et qui sont incorporées:

- dans des documents écrits, tels que les rapports, les études, les avis et les décisions, à l'exception des documents inachevés,
  - dans des bases de traitement automatisé de l'information
- et
- dans des enregistrements visuels.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

*Article premier*

La liberté d'accès à l'information relative à l'environnement détenue par les autorités publiques ainsi que sa diffusion sont assurées, dans l'ensemble de la Communauté, conformément aux dispositions de la présente directive.

*Article 2*

Au sens de la présente directive, on entend par:

a) *information relative à l'environnement*: toutes les données, de nature factuelle ou juridique, concernant:

- l'état des eaux, de l'air, du sol, de la faune, de la flore et des espaces naturels, ainsi que ses altérations,
- les projets et activités publics ou privés susceptibles de porter atteinte à l'environnement ou de mettre en danger la santé humaine et les espèces animales ou végétales, notamment en ce qui concerne l'émission, le rejet ou la libération de substances, d'organismes vivants ou d'énergie dans l'eau, dans l'air ou dans le sol, y compris les émissions sonores et les rayonnements radioactifs, ainsi que la fabrication et l'utilisation de produits ou substances dangereux,
- les mesures de préservation, de protection et d'amélioration de la qualité des eaux, de l'air, du sol, de la faune, de la flore et des espaces naturels, ainsi que celles ayant pour objet la prévention et la réparation des dommages susceptibles d'être occasionnés,

sont notamment comprises les données relatives aux émissions et rejets en provenance des installations autorisées ou déclarées, aux émissions et rejets effectifs, aux résultats de mesurage, de surveillance et de contrôle, particulièrement en cas de dépassement des valeurs limites imposées, ainsi que les données concernant la nature et la composition de produits ou substances dangereux;

b) *données détenues par les autorités publiques*: toutes les données disponibles qui sont recueillies ou élaborées par les organismes visés dans le présent paragraphe point c) et qui sont incorporées:

- dans des registres, cadastres, inventaires,
  - dans des documents écrits, tels que les rapports, les études, les avis et les décisions,
  - dans des bases de traitement automatisé de l'information
- et
- dans des enregistrements accoustiques et visuels, à l'exception des documents inachevés et de nature interne.

## TEXTE DE LA PROPOSITION INITIALE

Sont comprises également les données transmises par d'autres personnes, lorsque l'organisme receveur des informations était en droit de les recueillir lui-même ou d'exiger leur transmission dans l'exercice de ses pouvoirs légaux;

- c) *autorités publiques*: les administrations de l'État ainsi que tout organisme public ou sous la tutelle de l'État, ayant des attributions au niveau national, régional ou local.

Les organismes agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires, ainsi que les organismes législatifs, ne sont pas compris dans la définition précédente.

*Article 3*

Le droit d'accès à l'information relative à l'environnement détenue par les autorités publiques est assuré à toute personne, physique ou morale, sans qu'elle ne soit obligée de faire valoir un intérêt.

*Article 4*

1. L'accès aux données incorporées dans les documents écrits visés à l'article 2 point b) premier tiret s'exerce, sur demande écrite et au choix du demandeur, soit par consultation gratuite sur place, soit par délivrance de copies aux frais du coût réel à la charge du demandeur.

2. Les données incorporées dans les bases de traitement automatisé de l'information et dans les enregistrements visuels dont les autorités publiques disposent sont également susceptibles de communication par délivrance de reproductions graphiques dans les conditions prévues dans le paragraphe précédent.

*Article 5*

1. Toute demande de communication de données relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques doit indiquer, aussi précisément que possible, son objet.

2. Les autorités publiques sont tenues de prendre les mesures nécessaires en vue de l'identification et de la mise à la disposition du demandeur des documents contenant les données faisant l'objet de la demande.

*Article 6*

1. Tout refus de communication des données relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques fait l'objet d'une décision motivée qui est notifiée par écrit au demandeur.

## PROPOSITION MODIFIÉE

Sont comprises également les données transmises par d'autres personnes, lorsque l'organisme receveur des informations était en droit de les recueillir lui-même ou d'exiger leur transmission dans l'exercice de ses pouvoirs légaux;

- c) *autorités publiques*: les administrations de l'État ainsi que tout autre organisme public ou organisme chargé de prérogatives de service public, ayant des compétences dans le domaine de l'environnement au niveau national, régional ou local.

Les organismes agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ainsi que les organismes législatifs, ne sont pas compris dans la définition précédente.

*Article 3*

Le droit d'accès à l'information relative à l'environnement détenue par les autorités publiques est assuré à toute personne, physique ou morale, sans qu'elle ne soit obligée de faire valoir un intérêt.

*Article 4*

1. L'accès aux données incorporées dans les documents visés à l'article 2 point b) s'exerce, sur demande écrite, soit par consultation gratuite sur place, soit par délivrance de copies, soit par reproductions graphiques ou sonores.

2. Les frais peuvent être imputés au demandeur, sans qu'ils puissent excéder leur coût réel.

*Article 5*

1. Toute demande d'information relative à l'information détenue par les autorités publiques doit indiquer de façon pertinente son objet.

2. Les autorités publiques sont tenues de prendre les mesures nécessaires en vue de l'identification et de la mise à la disposition du demandeur des documents contenant les données faisant l'objet de la demande.

*Article 6*

(devient article 7)

1. Tout refus relatif à une demande d'information doit être motivé et est notifié par écrit au demandeur.

## TEXTE DE LA PROPOSITION INITIALE

2. L'absence de notification au terme d'un délai d'un mois équivaut à une décision de refus.

*Article 7*

La justification des décisions de refus, expresses ou tacites, adoptées par les autorités publiques dans le domaine d'application de la présente directive, fait l'objet d'un contrôle administratif et judiciaire selon les procédures propres à chaque ordre juridique national.

*Article 8*

1. Le droit d'accès à l'information garanti par la présente directive peut être limité lorsque son exercice est susceptible de porter atteinte:

- au secret des délibérations du gouvernement,
- au secret des négociations internationales de l'État,
- au secret de la défense nationale,
- à la sûreté de l'État ou à la sécurité publique,
- au secret des procédures engagées devant les juridictions,
- au secret commercial et industriel,
- au secret de la vie privée, et notamment au respect des dispositions nationales relatives à la protection et la confidentialité des données nominatives des archives et des fichiers administratifs.

2. Les documents détenus par les autorités publiques font l'objet d'une communication partielle, lorsqu'il est possible d'éliminer de la reproduction à délivrer au demandeur les mentions dont la diffusion porterait atteinte aux intérêts visés au paragraphe précédent.

3. Des motifs tirés du secret de la vie privée ou du secret commercial ou industriel portant sur des faits qui sont personnels au demandeur ne peuvent pas lui être opposés.

4. Les autorités publiques peuvent opposer un refus à toute demande manifestement abusive.

## PROPOSITION MODIFIÉE

2. En cas d'omission de détails ou de parties de la documentation. Il y a lieu d'indiquer à quel endroit l'information omise doit être insérée dans l'information existante.

3. L'absence de notification au terme d'un délai d'un mois équivaut à une décision de refus.

*Article 7*

(devient article 8)

Tout décision de refus prise par les autorités publiques dans le domaine d'application de la présente directive fait l'objet d'un contrôle administratif et juridictionnel. Ce contrôle s'effectue selon les procédures propres à chaque ordre juridique national.

*Article 8*

(devient article 6)

1. Le droit d'accès à l'information garanti par la présente directive peut être limité lorsque son exercice est susceptible de porter atteinte:

- au secret des délibérations du gouvernement,
- au secret des négociations internationales de l'État,
- au secret de la défense nationale,
- à la sûreté de l'État ou à la sécurité publique,
- au secret des procédures engagées devant les juridictions, et des procédures d'enquêtes ou d'instructions préliminaires,
- au secret commercial et industriel,
- au secret de la vie privée, et notamment au respect des dispositions nationales relatives à la protection et la confidentialité des données nominatives des archives et des fichiers administratifs.

2. Les documents détenus par les autorités publiques font l'objet d'une communication partielle, lorsqu'il est possible d'éliminer de la reproduction à délivrer au demandeur les mentions dont la diffusion porterait atteinte aux intérêts visés au paragraphe précédent.

3. Des motifs tirés du secret de la vie privée ou du secret commercial ou industriel portant sur des faits qui sont personnels au demandeur ne peuvent pas lui être opposés.

4. Les autorités publiques peuvent opposer un refus à toute demande manifestement abusive.

## TEXTE DE LA PROPOSITION INITIALE

*Article 9*

1. Les États membres font paraître et diffuser au moins tous les trois ans, et pour la première fois à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1992, un rapport sur l'état de l'environnement comportant notamment une analyse globale de la situation nationale de l'environnement, ainsi que de l'état des eaux, de l'air, du sol, de la faune, de la flore et des espaces naturels, et une description des mesures principales prises ou dont l'adoption est envisagée en vue de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement, ainsi que de réparer les dommages éventuellement occasionnés.

2. Les rapports nationaux sur l'état de l'environnement sont transmis à la Commission dès leur publication.

*Article 10*

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le ... Ils en informent immédiatement la Commission.

2. Les États membres veillent à communiquer à la Commission le texte des dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

*Article 11*

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

## PROPOSITION MODIFIÉE

*Article 9*

1. Les États membres font paraître et diffuser au moins tous les trois ans, et pour la première fois à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1992, un rapport sur l'état de l'environnement comportant notamment une description globale de la situation nationale de l'environnement, ainsi que de l'état des eaux, de l'air, du sol, de la faune, de la flore et des espaces naturels, et une description des mesures principales prises ou dont l'adoption est envisagée en vue de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement, ainsi que de réparer les dommages éventuellement occasionnés.

2. Les rapports nationaux sur l'état de l'environnement sont transmis à la Commission dès leur publication.

*Article 10*

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 31 décembre 1990. Ils en informent immédiatement la Commission.

2. Les États membres veillent à communiquer à la Commission le texte des dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

*Article 11*

Les États membres sont destinataires de la présente directive.