



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 17.02.2006
COM(2006) 81 final

2003/0242 (COD)

AVIS DE LA COMMISSION
conformément à l'article 251, paragraphe 2, troisième alinéa, point c), du traité CE sur
les amendements du Parlement européen à la position commune du Conseil concernant
la proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

sur l'application aux institutions et organes de la CE des dispositions de la convention
d'Århus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans
le domaine de l'environnement

PORTANT MODIFICATION A LA PROPOSITION DE LA COMMISSION
conformément à l'article 250, paragraphe 2 du traité CE

AVIS DE LA COMMISSION
conformément à l'article 251, paragraphe 2, troisième alinéa, point c), du traité CE sur
les amendements du Parlement européen à la position commune du Conseil concernant
la proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

sur l'application aux institutions et organes de la CE des dispositions de la convention
d'Århus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans
le domaine de l'environnement

1. INTRODUCTION

L'article 251, paragraphe 2, troisième alinéa, point c), du traité CE dispose que la Commission émet un avis sur les amendements proposés par le Parlement européen en deuxième lecture. L'avis de la Commission concernant les 25 amendements adoptés par le Parlement est exposé ci-après.

2. HISTORIQUE

- Le 24 octobre 2003, la Commission a remis une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'application aux institutions et organes de la CE des dispositions de la convention d'Århus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement (COM (2003) 622 final), en vue de son adoption selon la procédure de codécision prévue à l'article 251 du traité CE.
- le Comité économique et social européen a émis un avis favorable sur la proposition le 29 avril 2004.
- Le Parlement européen a donné son avis en première lecture le 31 mars 2004.
- Le Conseil a adopté sa position commune le 18 juillet 2005.
- La Commission a émis un avis sur cette position commune le 31 août 2005.
- Le Parlement européen a adopté son avis en deuxième lecture le 18 janvier 2006.

3. OBJET DE LA PROPOSITION

La proposition vise à appliquer aux institutions et organes de la CE les dispositions de la convention d'Århus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice

dans le domaine de l'environnement, à laquelle la Communauté est partie depuis 2005¹. Elle couvre, en principe, tout organe, institution, office ou agence établi par le traité ou sur la base de celui-ci. Le cas échéant, le règlement proposé s'appuie sur les dispositions existantes.

- En ce qui concerne l'accès aux informations relatives à l'environnement (titre II), le principal élément de la proposition concerne l'application du règlement n° 1049/2001 à tous les organes et institutions communautaires. En outre, des dispositions portent sur l'organisation et la diffusion des informations relatives à l'environnement.
- Le règlement proposé impose aux organes et institutions communautaires d'assurer la participation du public à la préparation des «plans et programmes relatifs à l'environnement», en l'informant à un stade précoce et en lui donnant des possibilités de formuler des remarques (titre III). Cette obligation concerne les plans et programmes qui contribuent à la réalisation des objectifs de la politique environnementale communautaire ou qui sont susceptibles d'avoir d'importantes répercussions sur la poursuite desdits objectifs.
- Enfin, la proposition donne aux ONG qui satisfont à une série de critères la possibilité de demander un «réexamen interne» par l'institution concerné, de tout «acte administratif», en cas d'infractions présumées au droit environnemental (titre IV). Un recours peut être introduit auprès de la Cour de justice conformément aux articles 230 et 232 du traité CE.

La directive 2003/4 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et la directive 2003/35 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement appliquent déjà les dispositions correspondantes de la convention d'Århus au niveau des États membres. Une proposition de directive concernant l'accès à la justice sur les questions environnementales se trouve également sur la table du Conseil.

4. AVIS DE LA COMMISSION CONCERNANT LES AMENDEMENTS DU PARLEMENT EUROPEEN

4.1. Amendements acceptés, en partie ou dans leur principe, par la Commission

La Commission accepte l'amendement 16. Cet amendement prévoit un délai maximal de quinze jours ouvrables pour la réponse à une demande d'information, lorsque les données ne sont pas détenues par une institution ou un organe communautaire.

La Commission *accepte dans son principe* l'amendement 1, qui insère la «promotion du développement durable» parmi les finalités de la législation communautaire dans le domaine de l'environnement. Toutefois, étant donné que le libellé actuel suit étroitement celui de l'article 174 du traité, la Commission propose la formulation suivante: «La législation communautaire dans le domaine de l'environnement vise à contribuer *notamment* à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement, à la promotion du développement durable et à la protection de la santé humaine, *et contribue ainsi à la poursuite des objectifs de développement durable*».

¹ Décision du Conseil du 17 février 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, JO L 124 du 17.5.2005, p. 1.

La Commission *accepte en partie* l'amendement 19, en ce qui concerne le dernier paragraphe. Le libellé de la position commune pour les exigences en matière de participation du public à la préparation des plans et programmes relatifs à l'environnement suivant étroitement celui des dispositions correspondantes de la convention d'Århus, la Commission ne peut accepter la première partie de l'amendement, qui modifie ce libellé. La prolongation à huit semaines (au lieu de quatre) du délai de réception des commentaires lors des consultations écrites est acceptable, car elle correspond à la pratique de la Commission en matière de consultations. Concernant l'organisation des réunions en revanche, passer de quatre à huit semaines pour le préavis ne paraît pas utile, et pourrait même se révéler contreproductif lorsqu'il s'avère opportun d'organiser une réunion de consultation supplémentaire. Cette partie de l'amendement ne peut donc pas être acceptée.

L'amendement 20, qui concerne les «résultats de la participation du public», peut être accepté en partie et dans son principe. L'inclusion du mot «politique» n'est pas acceptable. Le reste de l'amendement peut être accepté dans son principe, et être ajouté sous forme d'un 5^e paragraphe à l'article 9 de la position commune. L'obligation de tenir dûment compte des résultats de la participation du public apparaît dans la proposition initiale de la Commission et provient de la convention d'Århus (article 7 conjointement à l'article 6, paragraphe 8). L'obligation d'informer sur les plans et programmes adoptés ainsi que sur les considérations à l'origine de ceux-ci s'inspire de l'article 6, paragraphe 9 de la convention. En outre, informer sur les résultats de la consultation correspond à la pratique habituelle de la Commission en matière de consultations et peut donc être accepté sur le fond. Il convient toutefois d'adapter le libellé afin de tenir compte de la formulation de la convention d'Århus et d'assurer la cohérence avec le reste de l'article. Le texte serait alors le suivant: *«Lorsqu'ils arrêtent une décision sur le plan ou programme relatif à l'environnement, les institutions et organes communautaires tiennent dûment compte des résultats de la participation du public. Ils informent le public visé au paragraphe 2 du plan ou du programme adopté, en communiquant le texte dudit plan ou programme assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée, ainsi que les informations sur le processus de participation du public.»*

Les amendements 26 et 27 concernant le calendrier des adaptations du règlement intérieur et la date d'application peuvent être acceptés sur le fond par la Commission. La Commission accepte de fixer une date limite pour ces adaptations, à compter de l'entrée en vigueur, qui n'est pas indiquée dans la position commune. Le délai prévu par les amendements du PE est cependant trop court pour permettre la nécessaire adaptation complète des procédures et règles administratives de tous les organes et institutions communautaires. En outre, la date de prise d'effet des adaptations du règlement intérieur (amendement 26) devrait être la même que la date d'application du règlement (amendement 27). Il y a donc lieu de reformuler l'amendement 26 afin de viser la *«date d'application du présent règlement»*, tandis que l'amendement 27 devrait prévoir une date d'application qui tienne compte des nécessités pratiques et des procédures pour l'adaptation du règlement intérieur desdits organes et institutions. Un délai de l'ordre de douze mois après l'entrée en vigueur du règlement semble réaliste pour tenir compte de cet impératif.

4.2. Amendements rejetés par la Commission

La Commission ne peut accepter les amendements 2 et 7, qui insèrent les informations sur «l'état d'avancement des procédures d'infraction à la législation communautaire» dans la définition des informations relatives à l'environnement. De même, elle ne peut accepter l'amendement 12, qui prévoit l'intégration de ces informations dans les bases de données et les registres en qualité d'informations relatives à l'environnement. S'il est vrai qu'en pratique les

sites internet de la Commission et de la Cour de justice, par exemple, donnent des informations sur les décisions arrêtées dans le cadre de procédures d'infraction, il s'agit là de la manifestation d'une volonté de transparence dans une perspective horizontale, sans que les informations en cause soient appréhendées comme des «informations relatives à l'environnement». En outre, la définition du terme «informations sur l'environnement» dans la convention d'Århus ne mentionne pas cette catégorie.

L'amendement 3 concernant la définition des "plans et programmes relatifs à l'environnement" n'est pas acceptable, car elle fait référence, dans un considérant, aux "priorités communautaires en matière d'environnement" qui ne sont pas mentionnées dans la définition elle-même (article 2, paragraphe 1, point e).

Les amendements 4, 14 et 15 ne sont pas acceptables. Ces amendements visent en effet à appliquer le régime dérogatoire prévu par la directive 2003/4 sur l'accès aux informations relatives à l'environnement dans le cas des demandes d'accès à de telles informations détenues par des institutions communautaires. La position commune s'appuie sur le règlement n° 1049/2001 relatif à l'accès aux documents, qui est étendu à tous les organes et institutions communautaires. L'application de la directive 2003/4 aboutirait, en ce qui concerne l'accès aux documents en général et aux informations relatives à l'environnement en particulier, à l'application de deux régimes différents se chevauchant en partie. En pratique, le système qui en résulterait ne serait pas transparent.

La Commission ne peut accepter l'amendement 5, ni les parties d'autres amendements qui s'y rattachent, car il vise à étendre la participation du public à la préparation des «politiques». À cet égard, la convention d'Århus laisse une certaine marge de manœuvre aux parties. Selon le libellé de la quatrième phrase de l'article 7, «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». Étant donné d'autre part que la notion de «politiques» est difficile à cerner, il n'est pas concevable d'imposer une telle obligation dans le cadre juridiquement contraignant d'un règlement.

L'amendement 8, qui impose la participation du public dans la préparation des plans et programmes *financés* par les institutions et organes communautaires, n'est pas acceptable. La convention d'Århus fait référence à la participation du public lorsque les plans et programmes sont *élaborés* par les autorités publiques. De même, concernant les *projets* touchant l'environnement, l'article 6 de la convention prévoit la participation du public à la décision concernant leur *autorisation*, mais cette exigence ne s'applique pas aux décisions concernant le financement. L'autorisation étant décidée au niveau des États membres, la participation du public serait prévue à ce niveau. La Commission ne peut accepter l'amendement 9, qui élimine l'exclusion spécifique des plans et programmes *bancaires* de la définition des «plans et programmes relatifs à l'environnement». La Commission a en effet convenu de cette clarification, qui figure à présent dans la position commune.

L'amendement 10 ne peut être accepté. Il ajouterait en effet, dans la définition du «droit de l'environnement», à propos des mesures de promotion au niveau international, que celles-ci visent également à faire face aux problèmes «locaux» de l'environnement. La présente définition reprend exactement le libellé de l'article 174, paragraphe 1, du traité CE, qui mentionne les problèmes "régionaux ou planétaires" de l'environnement, et il convient de ne pas le modifier.

L'amendement 11 prévoit l'obligation d'informer le public du lieu où se trouve les informations non disponibles par voie électronique, et de la façon de les obtenir. Un

amendement prévoyant une exigence si large et générale n'est pas acceptable pour la Commission. En pratique, les registres des institutions contiennent également des références à des documents non disponibles par voie électronique, accompagnées des coordonnées du service responsable auprès duquel chaque document peut être obtenu.

L'amendement 13 ne peut être accepté. Il fait obligation aux institutions communautaires de garantir que non seulement les informations rassemblées par leurs soins, mais également pour leur compte, soient à jour, exactes et comparables. Cela ne correspond à aucune obligation prévue par la convention d'Århus.

L'amendement 17 ne peut être accepté. Il insérerait un nouvel article permettant aux institutions et organes communautaires qui ne sont pas couverts par le règlement (CE) n° 1049/2001 d'exiger une "redevance raisonnable" pour la fourniture de l'information. Cet amendement n'a pas lieu d'être, car en vertu de l'article 3 de la position commune, le règlement CE n° 1049/2001 s'applique aux "institutions et organes communautaires" en ce qui concerne l'accès aux informations dans le domaine de l'environnement, y compris ses dispositions concernant les redevances.

La Commission ne peut accepter l'amendement 18, qui consiste en l'ajout des mots «et la vie des personnes» après les mots «pour la santé» et le remplacement du verbe «atténuer» par le verbe «réduire au minimum» à propos du dommage lié à la menace. Le libellé de la position commune est conforme à la convention d'Århus et à la directive 2003/4/CE, et rien ne semble justifier un libellé différent.

L'amendement 21 vise à étendre le délai d'introduction d'une demande de réexamen interne d'un acte administratif à huit semaines (au lieu de quatre) après l'adoption de l'acte. Cela n'est pas acceptable pour la Commission, car un délai aussi long risquerait de ralentir les procédures et de créer une période d'incertitude juridique. Le délai de quatre semaines est également conforme à la proposition de directive relative à l'accès à la justice sur les questions environnementales.

La Commission ne peut accepter les amendements 28 et 29, qui prévoient d'imposer aux ONG, pour qu'elles soient habilitées à demander un réexamen interne, l'exigence supplémentaire d'être "respectueuses de la loi". Le respect de cette exigence est difficile à vérifier pour l'institution ou l'organe communautaire en question, et elle n'apparaît pas justifiée eu égard aux objectifs du règlement. Enfin, la Commission n'accepte pas l'amendement 23, qui vise à ajouter, parmi les ONG qui peuvent demander un réexamen administratif, en plus de celles dont l'objectif premier déclaré est de promouvoir la protection de l'environnement dans le cadre du droit de l'environnement, celles qui promeuvent «le développement durable». Ce critère est en effet potentiellement très large, et il sera difficile de délimiter les organisations concernées.

5. CONCLUSION

Conformément à l'article 250, paragraphe 2, du traité CE, la Commission modifié sa proposition comme indiqué ci-dessus.