



Bruxelles, le 17.12.2012  
COM(2012) 774 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**SUR L'EXPÉRIENCE ACQUISE DANS L'APPLICATION DE LA  
DIRECTIVE 2003/4/CE CONCERNANT L'ACCÈS DU PUBLIC À L'INFORMATION  
EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT**

RAPPORT DE LA COMMISSION  
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

SUR L'EXPÉRIENCE ACQUISE DANS L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE 2003/4/CE  
CONCERNANT L'ACCÈS DU PUBLIC À L'INFORMATION EN MATIÈRE  
D'ENVIRONNEMENT

## I. Introduction

La Commission a établi le présent rapport d'évaluation à l'intention du Parlement européen et du Conseil conformément à l'article 9, paragraphe 2, de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil (ci-après la «directive»)<sup>1</sup> concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil<sup>2</sup>. Il se fonde sur l'expérience acquise par la Commission et les États membres durant plusieurs années d'application de la directive. Comme l'exige l'article 9, paragraphe 1, chaque État membre a établi un rapport sur sa manière d'appliquer la directive.

Conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 2, le rapport tient compte de l'évolution des technologies électroniques. Le présent réexamen fait donc partie de la *stratégie numérique pour l'Europe*<sup>3</sup>. Il s'inscrit également dans l'objectif général d'une «utilisation pleine et entière des technologies de l'information et de la communication», défini dans la *stratégie Europe 2020*<sup>4</sup>.

Le présent rapport se concentre sur les nouvelles dispositions, telles que les définitions plus larges de termes et la diffusion plus active de l'information. Il doit également être replacé dans le contexte des évolutions récentes des politiques telles que la *communication sur la mise en œuvre*<sup>5</sup>, dans laquelle la Commission a reconnu l'accès à l'information comme une priorité essentielle pour améliorer la mise en œuvre de la législation environnementale et s'est engagée à examiner dans quelle mesure il est possible d'améliorer l'efficacité de la directive.

## II. Principales caractéristiques de la directive

### La précédente directive

La directive 90/313/CEE tire son origine du constat que les questions environnementales sont mieux traitées et la protection de l'environnement sera finalement améliorée si toutes les

---

<sup>1</sup> JO L 41 du 14.2.2003, p. 26.

<sup>2</sup> Directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (JO L 158 du 23.6.1990, p. 56). Abrogée par la directive avec effet à compter du 14 février 2005.

<sup>3</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Une stratégie numérique pour l'Europe», COM(2010) 245 final/2 du 26.8.2010.

<sup>4</sup> Communication de la Commission du 3 mars 2010 intitulée «Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», COM(2010) 2020, p. 9.

<sup>5</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 7 mars 2012 intitulée «Tirer le meilleur parti des mesures environnementales de l'UE: instaurer la confiance par l'amélioration des connaissances et de la réactivité», COM(2012) 95 final.

personnes concernées participent au niveau adéquat. Pour favoriser la sensibilisation et l'engagement de la population, cette directive a prévu une série de droits d'accès à l'information sur l'environnement et a fixé les conditions de base selon lesquelles ces droits pourraient être exercés. Le rapport de la Commission sur l'application de la précédente directive<sup>6</sup> a conclu que celle-ci a donné des résultats positifs, mais a également mis en évidence des lacunes. La Commission a donc décidé de la remplacer par une nouvelle directive.

### **Modifications introduites par la directive**

La directive s'est appuyée sur l'expérience acquise dans le cadre de l'application de la précédente directive. En outre, au moment de son élaboration, l'Union européenne s'appêtait à ratifier la Convention de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après la «convention d'Aarhus»)<sup>7</sup>. Dans ce contexte, la directive a été alignée sur les dispositions généralement de plus grande portée de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information. La directive a également tenu compte de l'évolution des technologies des communications électroniques, en particulier pour le format de présentation des informations. Elle a mis aussi davantage l'accent sur la diffusion active de l'information et a fixé des règles plus détaillées dans des domaines où la directive 90/313/CEE faisait encore référence au droit national. Les principaux changements sont les suivants:

- une définition plus large de l'«information environnementale», qui englobe un éventail plus large de questions liées à l'environnement;
- une définition plus large des «autorités publiques», qui inclut les personnes exerçant des fonctions administratives publiques;
- des dispositions plus détaillées concernant la forme sous laquelle les informations doivent être mises à disposition, notamment une obligation générale de fournir les informations dans le format demandé et la possibilité d'utiliser des moyens électroniques;
- un délai raccourci à un mois pour la communication des informations demandées, qui est prolongé d'un mois supplémentaire si le volume et la complexité des informations l'exigent;
- des limitations en ce qui concerne les motifs de refus. Les demandes d'information ne peuvent être rejetées que lorsque la divulgation porterait atteinte à l'un des intérêts énumérés. Les dérogations doivent être interprétées de manière restrictive, en tenant compte de l'intérêt public servi par la divulgation;

---

<sup>6</sup> Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'expérience acquise dans l'application de la directive du Conseil 90/313/CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, COM(2000) 400 final.

<sup>7</sup> La Communauté européenne a signé la convention d'Aarhus le 25 juin 1998 et l'a ratifiée le 17 février 2005. La convention est entrée en vigueur le 30 octobre 2001.

- des limitations en ce qui concerne les motifs de refus lorsque la demande concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement («règle relative aux émissions»);
- des obligations supplémentaires imposées aux autorités nationales en ce qui concerne la collecte et la diffusion des informations, en plus de l'obligation de divulguer des informations;
- des obligations supplémentaires imposées aux autorités nationales en ce qui concerne l'aide à apporter au public pour lui permettre d'accéder aux informations recherchées;
- une amélioration des procédures de recours contre les actes ou omissions des autorités publiques, en particulier devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.

### **III. Transposition par les États membres**

En vertu de son article 10, la directive devait être transposée dans les législations nationales au plus tard le 14 février 2005 (le 1<sup>er</sup> janvier 2007 pour la Bulgarie et la Roumanie). Toutefois, la plupart des États membres ont pris du retard dans la transposition. La Commission a donc ouvert des procédures d'infraction et a ensuite saisi la Cour. Trois procédures engagées à l'encontre de l'Allemagne, de la Grèce et de l'Espagne<sup>8</sup> ont toutefois été clôturées après que ces États membres ont transposé la directive. Dans deux affaires, la Cour de justice a jugé qu'en n'adoptant pas, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour transposer la directive, l'Autriche<sup>9</sup> et l'Irlande<sup>10</sup> avaient manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de cette directive. Dans l'intervalle, tous les États membres l'ont transposée<sup>11</sup>.

### **IV. La procédure de réexamen**

Au titre de la procédure de réexamen prévue à l'article 9, les États membres ont, dans un premier temps, été invités à établir un rapport sur l'expérience acquise dans le cadre de l'application de la directive. Comme l'exige l'article 9, paragraphe 1, la Commission leur a envoyé un document d'orientation, le 19 juin 2007. Elle a demandé aux États membres de présenter une description générale des mesures prises pour mettre en œuvre la directive, de faire rapport sur leur incidence, de mettre l'accent sur les différents articles de la directive et de fournir des statistiques.

La Commission a constaté des retards dans la communication des rapports nationaux. Dans le délai fixé par la directive (14 août 2009), moins de la moitié des rapports avaient été transmis. Après de nouvelles invitations à répondre, en décembre 2009, la Commission a engagé onze procédures d'infraction. À la mi-avril 2010, tous les rapports nationaux avaient été transmis.

<sup>8</sup> Affaires C-44/07, C-85/06 et C-53/06 respectivement.

<sup>9</sup> Arrêt du 5 juillet 2007 dans l'affaire C-340/06, Rec. 2007, p. I-96.

<sup>10</sup> Arrêt du 3 mai 2007 dans l'affaire C-391/06, Rec. 2007, p. I-65.

<sup>11</sup> Une liste des mesures de transposition communiquées à la Commission par les États membres est disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72004L0003:FR:NOT>

Ils ont été traduits pour la fin du mois de juillet 2010<sup>12</sup>, et l'évaluation de tous les rapports a ensuite commencé.

La Commission a également acquis de l'expérience en réalisant ses propres tâches, notamment en traitant les plaintes et en contrôlant la conformité. Les pétitions et les questions parlementaires ont fourni une autre source précieuse d'informations sur la mesure dans laquelle les États membres s'acquittaient de leurs obligations. Quant à la Cour de justice de l'Union européenne, elle a aussi statué sur plusieurs dispositions.

## **V. Application de la directive**

Il s'agit de la première évaluation de l'application de la directive. Comme indiqué précédemment, la plupart des États membres ont pris du retard dans sa transposition. Certains ont souligné dans leurs rapports nationaux que, de ce fait, ils n'ont pas pu évaluer complètement son impact à cette époque. Leur expérience ne peut donc pas être considérée comme totalement probante à ce stade. Toutefois, la Commission souhaite déjà tirer des conclusions et déterminer les domaines qui doivent bénéficier d'une attention particulière.

Certains États membres ont transposé la directive dans de nombreux textes législatifs; il pourrait donc être difficile pour les citoyens de repérer la législation applicable lorsqu'ils souhaitent exercer leur droit d'accès.

Dans l'ensemble, les États membres ont estimé que la directive a eu un impact positif sur la participation de la société civile. Le point négatif est la charge administrative, qui représente une préoccupation majeure pour de nombreux États membres.

De l'avis de la Commission, le niveau de transposition semble globalement satisfaisant. Toutefois, il existe un certain nombre de difficultés rencontrées dans la transposition et la mise en œuvre pratique. Elles sont décrites ci-après.

### **Article 2 - Définitions**

#### **a) «Information environnementale»**

Dans la directive, la définition d'«information environnementale» englobe les informations, quelle que soit leur forme, se rapportant à l'état de l'environnement ou à l'état de la santé humaine et à la sécurité. Elle est identique à la définition donnée dans la convention d'Aarhus. Un classement correct est important, car l'«information environnementale» relève des dispositions spécifiques de la directive, qui tendent à fournir des droits d'accès plus étendus que les droits d'accès aux informations administratives générales.

La Commission n'a constaté que des cas isolés de transposition incorrecte, notamment incomplète ou ambiguë, de la définition d'«information environnementale» dans la législation des États membres. Elle assure le suivi de ces cas auprès des États membres concernés. Pour ce qui est de l'application de la définition, la Commission a eu connaissance, notamment à

---

<sup>12</sup> Les rapports transmis par les États membres et les traductions sont publiés sur le site Europa à l'adresse suivante: [http://ec.europa.eu/environment/aarhus/reports\\_ms.htm](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/reports_ms.htm).

l'occasion de plaintes, de cas où les autorités nationales se sont montrées peu disposées à classer certains documents spécifiques à un secteur ou documents techniques en tant qu'«informations environnementales».

La Cour de justice donne une interprétation large de la définition d'«information environnementale» figurant à l'article 2, paragraphe 1. Dans son arrêt rendu le 16 décembre 2010 dans l'affaire C-266/09, Stichting Natuur en Milieu et autres/College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, la Cour a englobé dans ce terme une procédure d'autorisation d'un produit phytopharmaceutique. Cette large définition de l'«information environnementale» constitue un précédent important pour l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, par les États membres.

Les juridictions ou les autorités nationales comme le médiateur ont déjà fait état de leur position sur la définition d'«information environnementale» dans leur législation nationale. Elles semblent avoir suivi la définition large indiquée par la Cour. La Commission n'assure le suivi que d'un nombre limité d'interprétations apparemment trop étroites de la part des autorités publiques.

#### **b) «Autorité publique»**

L'article 2, paragraphe 2, de la directive définit les autorités publiques au sens large et de manière fonctionnelle, tout comme la convention d'Aarhus. Le terme désigne les organes exerçant des fonctions administratives publiques, ayant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics.

La grande majorité des États membres ont transposé le terme correctement. Toutefois, certaines difficultés sont apparues au niveau de l'application, notamment pour déterminer si un certain type d'organe relève de cette définition. Parmi les exemples d'entités que certains États membres ont considérées comme «autorités publiques», dans certains cas à la suite d'arrêts rendus par les juridictions nationales, figurent les sociétés de production thermique, les sociétés de gestion de l'eau ou des déchets et les fondations locales pour l'environnement. Il n'est pas possible de répondre de manière générale à la question de savoir si une entité donnée peut être considérée comme une «autorité publique»; cette question doit faire l'objet d'une décision au cas par cas. La Commission a constaté que de manière générale, les États membres appliquent correctement la définition large d'«autorité publique» donnée à l'article 2, paragraphe 2.

Le second alinéa de l'article 2, paragraphe 2, permet aux États membres de ne pas inclure dans la définition les «organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs». Dans son arrêt du 14 février 2012 dans l'affaire C-204/09 concernant une demande de décision préjudicielle du Bundesverwaltungsgericht (Allemagne), Flachglas Torgau GmbH/République fédérale d'Allemagne, la Cour a interprété au sens large la dérogation pour action législative. Elle a estimé que les ministères participant à la procédure législative peuvent bénéficier d'une dérogation pendant la durée de la procédure.

## **Article 3 - Accès sur demande aux informations environnementales**

### **a) Délais**

L'article 3, paragraphe 2, dispose que, compte tenu du délai indiqué par le demandeur, les informations environnementales doivent être mises à disposition dès que possible et, au plus tard, dans le mois qui suit la réception de la demande. Si les informations sont volumineuses et complexes, le délai peut être prolongé d'un mois supplémentaire, auquel cas les motifs de cette prolongation doivent être communiqués.

Le délai de réponse aux demandes d'informations environnementales est appliqué différemment d'un État membre à l'autre. Certains fixent même des délais initiaux plus courts (5, 14, 15 ou 20 jours ouvrables), ce qui est conforme à la directive.

Le double impératif selon lequel le demandeur peut indiquer un délai et les informations doivent être transmises dès que possible n'a pas été mis en œuvre par tous les États membres. En outre, dans les cas où le délai est prolongé, la législation nationale n'exige pas toujours que le demandeur soit informé et que les motifs soient fournis. Toutefois, il s'agit de cas limités et la grande majorité des États membres ont transposé ces exigences correctement.

Certains États membres ont eu des difficultés à fournir les informations demandées dans les délais, par exemple dans les cas où les informations étaient dispersées dans plusieurs départements ou lorsqu'ils avaient un grand volume de demandes à traiter en même temps. La consultation des tiers concernés par la demande a également rendu difficile le respect des délais.

Certains États membres permettent que les délais ne soient pas respectés en cas de force majeure ou dans des circonstances particulières. Ces dérogations sont plus larges que celles prévues dans la directive et peuvent donner lieu à des problèmes d'interprétation. La Commission assure le suivi de ces cas de non-conformité.

Dans l'ensemble, le délai plus court pour répondre aux demandes d'informations environnementales introduit par la directive semble raisonnable. Les préoccupations exprimées par certains États membres quant à la manière de respecter les délais fixés dans la directive contrastent avec les délais encore plus courts fixés dans d'autres. Assurer une large diffusion de l'information sur l'internet devrait contribuer à alléger les tâches des autorités publiques en matière d'information.

### **b) Modalités pratiques**

L'article 3, paragraphe 5, énumère certaines modalités pratiques que les États membres doivent prévoir pour aider le public à accéder aux informations environnementales recherchées (assistance ou établissement de registres ou de listes par exemple). Il s'agit d'une condition indispensable pour que le public puisse exercer effectivement ses droits en vertu de la directive. Certains États membres ne les ont toutefois pas encore entièrement mises en œuvre. En particulier, une attention supplémentaire doit être accordée au point b), qui impose aux États membres de veiller à ce que les listes des autorités publiques soient accessibles au

public. Les meilleures pratiques en matière de mise en œuvre de l'article 3, paragraphe 5, consistent à désigner des responsables en matière d'information et des centres d'information, à fournir des informations sur les responsabilités incombant aux différentes autorités publiques, à publier des registres des informations environnementales disponibles et à établir des réseaux d'information et des bases de données accessibles au public. Les États membres fournissent les informations requises en vertu de l'article 3, paragraphe 5, principalement via l'internet, ainsi que, dans certains cas, sous la forme de brochures spécifiques, ce qui est conforme aux exigences.

#### **Article 4 - Dérogations**

La liste des dérogations prévues à l'article 4 de la directive reflète les dispositions de l'article 4, paragraphes 3 à 5, de la convention d'Aarhus. La directive prévoit même en partie des droits d'accès renforcés par rapport à la convention<sup>13</sup>.

L'article 4 est l'une des dispositions fondamentales de la directive. Il contient une liste exhaustive de tous les cas où les États membres peuvent rejeter une demande d'information environnementale. La divulgation est la règle générale, à moins que l'une des dérogations spécifiques ne s'applique. Les États membres ne peuvent pas ajouter d'autres dérogations à la liste. Toutefois, ils ne sont pas non plus tenus de transposer toutes les dérogations possibles dans leur droit national, conformément au principe général selon lequel les États membres sont libres de fournir un accès plus large que celui requis par la directive. Ainsi, certains n'ont pas transposé les dérogations pour des demandes manifestement abusives ou formulées d'une manière trop générale et donnent donc un accès plus large à l'information environnementale.

La mise en œuvre de l'article 4 n'est pas encore pleinement satisfaisante dans chaque État membre. Les lacunes concernent les domaines suivants:

##### *Ajout illégal à la liste des dérogations*

Certaines législations nationales ajoutent de manière indue des motifs de refus à ceux prévus par la directive. Un État membre exclut la divulgation des informations qui ont été classées confidentielles par le passé. Un autre État a systématiquement refusé les demandes concernant des procédures particulières susceptibles de contenir des informations environnementales si le demandeur n'était pas partie à ces procédures. Ce sont autant d'exemples de transposition et/ou d'application non conformes de la directive et la Commission assure donc leur suivi.

##### *Définitions*

Les États membres estiment que l'interprétation de certains termes, bien que ceux-ci soient utilisés dans la directive précédente, continue de présenter des difficultés. C'est notamment le cas de «manifestement abusive» et de «communications internes». La jurisprudence de la Cour de justice fournit des indications utiles à ce sujet. L'affaire C-204/09, Flachglas Torgau

---

<sup>13</sup> Ainsi, la directive cite de manière explicite un éventail plus large de dérogations qui ne peuvent pas être invoquées si la demande concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement («règle relative aux émissions»).

(voir ci-dessus), concerne entre autres la définition de la «confidentialité des délibérations des autorités publiques» visée à l'article 4, paragraphe 2, point a)<sup>14</sup>. Pour les questions qui ne sont pas encore réglées par la jurisprudence, une solution adoptée par les États membres a consisté à ajouter des indications supplémentaires dans les mesures de transposition pour définir plus précisément ces termes.

### *Transposition des nouvelles dispositions*

La directive a ajouté de nouvelles dispositions à l'article 4. Le paragraphe sur l'interprétation restrictive des dérogations, la mise en balance des intérêts et la «règle relative aux émissions» (présomption légale selon laquelle l'intérêt public servi par la divulgation prévaut si la demande concerne des émissions dans l'environnement) ne figurait pas dans la précédente directive (article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa). Il en va de même pour les paragraphes concernant la directive relative à la protection des données<sup>15</sup> et les informations qui doivent être fournies au demandeur lorsque la demande est rejetée au motif qu'elle concerne des documents en cours d'élaboration.

Il apparaît fréquemment que les États membres n'ont pas transposé ces nouvelles dispositions ou qu'ils ne les ont pas transposées correctement. Par exemple, certains n'ont aucune disposition spécifique prévoyant que les motifs de refus doivent être interprétés de manière restrictive, et n'en ont aucune non plus prévoyant expressément la mise en balance des intérêts concernés.

La Cour de justice a déjà donné des orientations utiles sur l'interprétation de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa. L'affaire C-266/09, *Stichting Natuur en Milieu* (voir ci-dessus), traite de l'équilibre à trouver entre le droit d'accès du public à l'information environnementale et le traitement confidentiel des informations commerciales et industrielles. La Cour a confirmé que, comme l'indique le libellé du deuxième alinéa, les intérêts doivent être mis en balance au cas par cas et la protection des informations commerciales ou industrielles est limitée si elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement (application de la «règle relative aux émissions»).

L'affaire C-71/10 relative à une demande de décision préjudicielle émanant de la Cour suprême britannique (UK Supreme Court), *Office of Communications/The Information Commissioner*, concerne également la mise en balance de l'intérêt public servi par la divulgation et des intérêts protégés en vertu de l'article 4, paragraphe 2. Plus d'un intérêt protégé était en jeu, mais aucun, pris isolément, n'aurait été suffisant pour l'emporter sur l'intérêt public servi par la divulgation. Le 28 juillet 2011, la Cour a jugé que, lorsque l'intérêt

---

<sup>14</sup> La Cour a jugé que la condition relative à la confidentialité des délibérations des autorités publiques au sens de l'article 4, paragraphe 2, point a), de la directive est «remplie du fait de l'existence, dans le droit national de l'État membre concerné, d'une disposition qui prévoit, de manière générale, que la confidentialité des délibérations des autorités publiques constitue un motif de refus d'accès à des informations environnementales détenues par ces autorités», pour autant que la notion de «délibérations» soit clairement définie.

<sup>15</sup> Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO L 281 du 23.11.1995, p. 31).

public servi par la divulgation est mis en balance avec les intérêts servis par le refus de divulgation, les différents intérêts protégés en vertu de l'article 4, paragraphe 2, doivent être considérés cumulativement.

#### *Lien avec d'autres dispositions législatives de l'Union*

Un autre problème est la relation entre l'article 4 et les dispositions concernant l'accès à l'information dans la législation sectorielle de l'Union. En règle générale, l'acte législatif sectoriel en tant que «*lex specialis*» annule les dispositions générales en matière d'accès prévues par la directive. Cependant, de nombreux actes sectoriels contiennent des dispositions sur leur lien avec la directive: soit ils autorisent un accès général à l'information relevant de la directive<sup>16</sup>, soit ils précisent davantage le champ d'application de la directive dans leur propre champ d'application<sup>17</sup>. Il peut toutefois être difficile de déterminer quel instrument juridique s'applique à un cas spécifique. Il existe déjà une jurisprudence en la matière.

Dans son arrêt rendu le 17 février 2009 dans l'affaire C-552/07, Commune de Sausheim/Pierre Azelvandre<sup>18</sup>, la Cour a considéré qu'un État membre ne saurait invoquer une dérogation prévue à l'article 4, paragraphe 2, y compris la «sécurité publique», pour refuser l'accès à des informations qui seraient dans le domaine public en application de la directive sur les OGM<sup>19</sup>. Les exigences de transparence découlant de la directive sur les OGM prévalent donc sur la dérogation visant à protéger l'ordre public ou d'autres intérêts en vertu de la directive.

Dans son arrêt rendu le 22 décembre 2010 dans l'affaire C-524/09, Ville de Lyon/Caisse des dépôts et consignations, la Cour a examiné, en particulier, la question de savoir si les données relatives à l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre devaient être considérées comme des «informations relatives à des émissions dans l'environnement» au sens de l'article 4, auquel cas «la confidentialité des informations commerciales ou industrielles» ne pourrait être invoquée. Elle a cependant estimé que la fourniture de ces informations était régie par les règles spécifiques prévues en matière de confidentialité dans le système d'échange de quotas d'émission<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> La directive INSPIRE (voir référence ci-dessous), par exemple, prévoit en son article 2 qu'elle s'applique sans préjudice de la directive 2003/4/CE.

<sup>17</sup> L'article 22 de la directive Seveso III, par exemple, fait référence à l'article 4 de la directive (directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil, JO L 197 du 24.7.2012, p. 1).

<sup>18</sup> Recueil 2009, p. I-987.

<sup>19</sup> Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, JO L 106 du 17.4.2001, p. 1.

<sup>20</sup> Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, telle que modifiée par la directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 et par le règlement (CE) n° 2216/2004 de la Commission du 21 décembre 2004 concernant un système de registres normalisé et sécurisé conformément à la directive 2003/87/CE et à la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil. L'article 17 de la directive 2003/87/CE prévoit l'accès aux informations relevant de la directive 2003/4/CE.

En ce qui concerne la forme et le contenu des refus (article 4, paragraphe 5), un État membre prévoit encore des refus tacites, en ce sens que l'autorité nationale est réputée avoir opposé un refus dès lors qu'elle ne met pas les informations à disposition et qu'elle ne motive pas non plus par écrit son refus avant l'expiration du délai. Ce refus tacite est cependant contraire à la directive, qui exige une réponse expresse et motivée, dans chaque cas<sup>21</sup>. La meilleure pratique parmi les États membres en ce qui concerne la forme des refus consiste à fournir obligatoirement une réponse écrite dans chaque cas, même lorsque la demande n'a pas été faite par écrit, exigence encore plus stricte que celle prévue par la directive.

La Commission continuera à collaborer avec les États membres pour s'assurer que la directive a été transposée correctement. Les États membres sont invités à fournir des orientations supplémentaires à leurs autorités afin d'éviter toute application ambiguë ou arbitraire des dérogations.

### **Article 5 - Redevances**

L'article 5 vise à prévenir les obstacles financiers aux droits à l'information au titre de la directive.

Le paragraphe 1 dispose que l'accès aux registres ou listes et la consultation sur place des informations doivent être gratuits. Établir un accès totalement gratuit à l'information sur place reste un défi à relever pour un certain nombre d'États membres.

Le paragraphe 2 ajoute que toute redevance perçue en contrepartie de la fourniture d'informations environnementales ne doit pas excéder un montant raisonnable. C'est généralement le cas.

Le paragraphe 3 fait obligation aux États membres de fournir des informations sur les éventuelles redevances exigées, y compris sur les cas dans lesquels ils perçoivent ou renoncent à percevoir ces redevances. Ces informations sont généralement disponibles dans les États membres. Toutefois, l'accès à des règles claires sur les redevances demandées pourrait être encore amélioré afin de garantir une plus grande transparence. Cela vaut particulièrement dans les cas où les États membres ont choisi de mettre les règles à disposition uniquement au niveau local. Dans ces cas, il faut améliorer la mise à disposition par d'autres moyens, tels que des sites web spécialisés, afin de créer un cadre bien structuré et facilement accessible sur les redevances. Certains États membres ont adopté une législation indiquant clairement les coûts appliqués. Cette solution garantit la sécurité juridique et, dans le même temps, une large diffusion.

### **Article 6 - Accès à la justice**

---

<sup>21</sup> Dans son arrêt rendu le 21 avril 2005 dans l'affaire C-186/04, Housieaux, la Cour a déjà jugé, en ce qui concerne la précédente directive, qu'une décision implicite de rejet est illégale (Rec. 2005, p. I-3299). Un rejet tacite ne peut être qu'un outil devant permettre d'obtenir une protection juridictionnelle effective et un moyen de discipliner l'autorité publique.

Le droit à un recours effectif est garanti par l'article 19, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne («*Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union*») et l'article 47, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne («*Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif [...]*»). L'article 6 de la directive applique le droit à un recours effectif en ce qui concerne l'information environnementale. Il prévoit deux niveaux de recours: un recours administratif et une procédure devant une juridiction ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.

À quelques exceptions près, les États membres ont transposé correctement l'article 6. Parallèlement à l'évaluation de la législation de transposition des États membres, la Commission a également engagé un nombre limité de procédures d'infraction, principalement pour assurer la transposition des exigences garantissant une procédure de recours «rapide» et «peu onéreuse».

Toutefois, l'application de l'article 6 présente des lacunes dans certains États membres. Pour être efficaces, les dispositions de la directive doivent être appliquées à tous les niveaux de la procédure de recours. Par exemple, les autorités administratives habilitées à statuer sur les recours en première ou deuxième instance doivent être indépendantes les unes des autres et doivent pouvoir rendre des décisions conformes à la directive. Un certain nombre d'États membres ont déjà mis en place un tribunal spécial pour connaître des recours en première instance. Toutefois, cette bonne pratique ne doit pas conduire à un manque d'efficacité en deuxième instance, qui prendrait la forme de procédures longues et coûteuses. Il est important que des garanties procédurales couvrant tous les niveaux de recours existent pour assurer le plein accès à la justice et éviter de n'avoir qu'un seul niveau de recours efficace, alors que les étapes ultérieures restent coûteuses et lentes.

Les organismes chargés de surveiller la mauvaise administration, tels que le médiateur, jouent également un rôle important dans la mise en place de recours efficaces. Toutefois, ceux-ci devraient être considérés comme complémentaires à un système de recours efficace.

La Commission remédie avec les États membres à ces insuffisances dans la mise en œuvre. Il est nécessaire que des mesures supplémentaires soient prises au niveau des États membres et qu'elles soient contrôlées par la Commission.

### **Article 7 - Diffusion des informations environnementales**

L'article 7 prévoit la diffusion active et systématique des informations environnementales auprès du public, au moyen, notamment, des technologies de télécommunication informatique et/ou des technologies électroniques. L'article 7, paragraphe 2, indique le type d'informations qui doivent être mises à disposition (textes juridiques, politiques, plans et programmes, rapports et études, données ou résumés des données recueillies dans le cadre du suivi des activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, par exemple).

Les technologies électroniques sont fondamentales pour réaliser les objectifs (article 1<sup>er</sup>) de la directive et mettre en œuvre ses dispositions. La directive ne prévoit aucune disposition concernant les types de technologies électroniques à utiliser. Toutefois, les moyens choisis doivent être facilement accessibles et ne doivent pas créer de nouveaux obstacles à la fourniture d'informations. L'article 7 permet également aux États membres de s'adapter aux nouvelles technologies. Une bonne utilisation de la technologie peut également contribuer à réduire les coûts et la charge administrative liés à une divulgation réactive, qui constituent une préoccupation pour plusieurs États membres.

Les États membres ont mis en œuvre l'article 7 de façons différentes. La plupart proposent des portails électroniques et/ou des sites web pour donner accès à certaines catégories d'informations visées à l'article 7, paragraphe 2, à différents niveaux d'administration. Toutefois, il peut être difficile de trouver des informations en ligne sur la manière dont les différentes directives environnementales sont transposées dans la législation nationale et sur la façon dont les autorités s'acquittent des obligations qui leur incombent en vertu de ces directives. D'une manière générale, pour permettre une utilisation plus facile et plus efficace de l'information, des progrès doivent encore être réalisés dans l'organisation de la diffusion active.

La directive peut être considérée comme le texte législatif le plus étendu de l'Union sur la diffusion active de l'information environnementale. Toutefois, d'autres actes tels que les directives INSPIRE<sup>22</sup> et ISP<sup>23</sup> et des initiatives telles que SEIS<sup>24</sup> fournissent aussi un large accès électronique à certaines informations détenues par les organismes publics. Ensemble, ils constituent un cadre pour le partage des informations environnementales, y compris des données recueillies dans le cadre du suivi des activités. Ce contexte plus large, qui connaît une évolution constante, influe sur la mise en œuvre de l'article 7. Un niveau élevé de coordination est souhaitable afin d'assurer une cohérence globale entre tous les instruments et initiatives pertinents.

## **Article 8 - Qualité des informations environnementales**

L'article 8 fixe des normes de qualité pour les informations environnementales compilées. Les États membres devraient veiller à ce que, dans la mesure où cela leur est possible, les informations soient à jour, précises et comparables.

L'information environnementale devrait permettre aux utilisateurs de participer de façon utile à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique environnementale et d'en évaluer l'efficacité.

---

<sup>22</sup> Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) (JO L 108 du 25.4.2007, p. 1).

<sup>23</sup> Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public (JO L 345 du 31.12.2003, p. 90).

<sup>24</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «*Vers un système de partage d'informations sur l'environnement (SEIS)*», [COM\(2008\) 46 final](#).

La qualité des données s'est révélée être un objectif difficile à atteindre car elle dépend largement des ressources, des capacités et des technologies. En outre, il n'y a souvent pas de méthode standard pour assurer et mesurer la qualité des données et garantir la comparabilité des informations environnementales.

La qualité est également importante pour d'autres directives dans le domaine de l'environnement, étant donné que l'adoption des mesures requises est souvent déclenchée par la surveillance de l'état de l'environnement ou par d'autres informations concernant la mise en œuvre. En dépit de cela et des progrès réalisés sur plusieurs fronts, des problèmes de qualité ont été signalés dans plusieurs domaines de la politique environnementale<sup>25</sup>.

## **VI. Conclusions et perspectives**

La Commission estime que l'application de la directive a sensiblement amélioré l'accès sur demande à l'information en matière d'environnement. Les cas d'infraction dans certains États membres font l'objet d'un suivi de la part de la Commission. La Commission espère qu'à terme les nouvelles dispositions seront intégrées de manière adéquate dans l'ordre juridique interne des États membres et dûment appliquées par leurs autorités.

L'émergence d'une société de l'information qui met davantage l'accent sur un large accès exige le passage d'une approche dominée par les besoins d'information sur demande à une approche axée sur la large diffusion active de l'information au moyen des technologies les plus récentes. La directive laisse aux États membres une certaine liberté de choix quant aux moyens appropriés pour diffuser activement les informations environnementales et pour prendre en compte l'évolution des technologies de télécommunication informatique et des technologies électroniques. Certains États membres ont mis au point des sites internet conviviaux permettant par exemple au public de voir sur une carte le niveau d'épuration des eaux usées pour leur ville. Dans ce contexte, la Commission invite tous les États membres à faire le plus large usage possible des dispositions relatives à la diffusion active.

Conformément à sa communication sur la mise en œuvre et aux conclusions adoptées ultérieurement par le Conseil le 11 juin 2012 et conformément au 7<sup>e</sup> programme d'action pour l'environnement proposé<sup>26</sup>, la Commission s'efforcera d'aider les États membres à mieux structurer les informations pour une diffusion active<sup>27</sup>. Elle réalisera également des études distinctes pour examiner plus en détail les pratiques actuelles en matière de diffusion active et les difficultés liées à la qualité de l'information environnementale. En fonction des résultats et de l'évolution générale des technologies de l'information, la Commission décidera de la nécessité éventuelle d'apporter de nouvelles modifications à la directive.

---

<sup>25</sup> Par exemple, le réexamen par la Commission du règlement concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants (E-PRTR) a mis en évidence un manque de comparabilité des informations fournies par les États membres, en raison de l'utilisation de différentes méthodes pour la production des données et d'une homogénéité insuffisante des informations.

<sup>26</sup> COM(2012) 710 final.

<sup>27</sup> La communication fait référence aux cadres de mise en œuvre et d'information structurés (SIFF), dont l'objectif serait de fournir de façon plus cohérente des informations en ligne sur les résultats de la mise en œuvre des différentes directives – plans adoptés, autorisations délivrées, données de surveillance recueillies, etc.