

Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et modifiant les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil ⁽¹⁾

(2002/C 75 E/27)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

COM(2001) 779 final — 2000/0331(COD)

(Présentée par la Commission le 12 décembre 2001 conformément à l'article 250, paragraphe 2, du traité CE)

1. RAPPEL

Transmission de la proposition au PE et au Conseil [document COM(2000) 839 final — 2000/0331(COD)] en application de l'article 175, paragraphe 1, du traité: 18 janvier 2001.

Avis du Comité économique et social: 30 mai 2001.

Avis du Comité des régions: 14 juin 2001.

Avis du Parlement européen, première lecture: 23 octobre 2001.

2. OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

L'objectif de la proposition est de contribuer au respect des obligations découlant de la convention de la CEE-ONU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus). Elle instaure des procédures simples de participation du public à l'élaboration de certains plans et programmes dans le domaine de l'environnement. À l'égard des projets qui revêtent de l'importance du point de vue de l'environnement, la proposition modifie la directive 85/337/CEE du Conseil concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (directive EIE) et la directive 96/61/CE du Conseil relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (directive PRIP) pour y introduire des dispositions relatives à la participation du public et à l'accès à la justice conformément à la convention d'Aarhus.

3. AVIS DE LA COMMISSION SUR LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LE PARLEMENT

3.1. Amendements acceptés par la Commission

La Commission accepte sans réserve l'amendement 13 (article 2, paragraphe 1, de la proposition) qui remplace l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 85/337/CEE (directive EIE) et prévoit que les États membres peuvent décider, au cas par cas, d'exclure des projets répondant aux besoins de la défense nationale du champ d'application de la directive; elle accepte aussi les changements correspondants dans la présentation du paragraphe 1.

3.2. Amendements acceptés en partie ou en principe par la Commission

La Commission accepte en principe la partie de l'amendement 2 qui vise à remplacer, en anglais, l'expression «personal health and well-being» dans le considérant 2. La formulation

que la Commission accepterait en anglais est «human health and well-being» car elle est conforme à celle qui est utilisée à l'article 174 du traité et ailleurs dans la législation relative à l'environnement. [NdT: dans les deux cas, la traduction française reste «la santé et le bien-être des personnes».]

La Commission accepte en principe l'amendement 4, à condition que le texte proposé par le Parlement soit ajouté à la fin du considérant 3 de la manière suivante: «... ce qui favorise le respect du principe de l'obligation redditionnelle et la transparence du processus décisionnel et contribue à sensibiliser le public aux problèmes d'environnement et à obtenir son soutien aux décisions prises.» La Commission préfère conserver la formule «sensibiliser le public aux problèmes d'environnement» car elle figure explicitement dans la convention d'Aarhus.

L'amendement 5 est acceptable dans son principe, à condition d'être reformulé comme suit: «La convention a notamment pour objectif de garantir les droits de participation du public aux processus décisionnels en matière d'environnement afin de contribuer à sauvegarder le droit de tout un chacun de vivre dans un environnement propre à assurer la santé et le bien-être des personnes [en anglais, "human health and well-being"]». La première partie de l'amendement reflète l'objectif correspondant tel qu'il est exprimé à l'article 1^{er} de la convention d'Aarhus, la seconde partie est conforme à la terminologie actuelle.

La Commission accepte en partie les amendements 9, 10 et 33 (vote groupé), qui se rapportent tous à l'article 1^{er} de la proposition. Elle accepte en principe d'ajouter la mention des moyens de communication électroniques au paragraphe 2, point a), mais de manière à faire comprendre qu'ils sont cités à titre d'exemple: «le public soit informé, par des avis au public, des moyens de communication électroniques ou tout autre moyen approprié, ...» [NdT: en français, le «ou» final suffit]. La Commission accepte également l'ajout du membre de phrase suivant au point a) in fine: «notamment les informations relatives au droit de participer à la prise de décisions et celles concernant les autorités compétentes auxquelles les observations et les questions peuvent être adressées». A l'article 1^{er}, paragraphe 2, point b), la Commission accepte en principe d'adapter le texte de façon qu'il se rapproche de la formulation de la convention d'Aarhus; elle propose la formulation suivante: «b) le public soit habilité à formuler des observations et des avis, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles, avant l'adoption des décisions concernant les plans et programmes». La Commission accepte en principe la partie de l'amendement prévoyant la diffusion d'informations sur le résultat de la participation du public. Par souci de cohérence et de praticabilité, cette obligation doit être énoncée à l'article 1^{er}, paragraphe 2; le nouveau point d) est donc le suivant: «les autorités compétentes mettent en œuvre des actions adéquates pour informer le public des décisions prises, ainsi que des motifs et des considérations qui les ont fondées».

⁽¹⁾ JO C 154 E du 29.5.2001, p. 123.

La Commission accepte une partie de l'amendement 14. Concernant le point b), elle n'accepte pas la mention des «modalités relatives à l'accès du public à la procédure d'accès à la justice». Le reste de l'amendement sur ce point est acceptable, à condition de le reformuler comme suit: «mettent à la disposition du public concerné les informations obtenues d'après la méthode visée au point a) ci-dessus, les informations relatives à cette exemption et les raisons pour lesquelles elle a été accordée [en anglais, "and the reasons for granting it"]». La mention du «public concerné» et la reformulation de la dernière partie de la phrase cadrent avec le reste de la proposition et avec la directive EIE. La Commission peut admettre que le public soit plus généralement informé des procédures de recours judiciaires, mais la mention de cette information n'est pas ici à sa place compte tenu du caractère partiel de l'article modifié.

La Commission accepte en partie les amendements 34, 15 et 16 (vote groupé) qui portent sur l'article 2, paragraphe 2 (modifiant l'article 6 de la directive EIE). Comme pour les amendements 9, 10 et 33, elle accepte en principe l'ajout d'une mention des moyens de communication électroniques dans le paragraphe 3: «... les informations suivantes sont communiquées au public par des avis au public, des moyens de communication électroniques ou tout autre moyen approprié, ...». Quant à l'ajout de «toutes les solutions étant envisageables» à l'article 6, paragraphe 4, la Commission préfère la formule «lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles», conforme à la convention d'Aarhus. La Commission accepte également les changements introduits dans la seconde phrase de l'article 6, paragraphe 5.

Les amendements 20 et 21 (vote groupé) relatifs à l'article 2, paragraphe 4, de la proposition sont partiellement acceptables. La Commission accepte en principe que l'information à communiquer au public contienne également «les modalités relatives à la procédure d'accès à la justice visée à l'article 10 bis». Elle considère, cependant, que cette obligation devrait être formulée de façon plus générale, conformément à la disposition correspondante de la convention d'Aarhus. Elle propose donc d'ajouter la phrase suivante à la fin de l'article 10 bis de la directive EIE (article 2, paragraphe 5): «Pour rendre les dispositions du présent article encore plus efficaces, les États membres veillent à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire».

L'amendement 31/rev concernant le nouvel article 10 bis de la directive EIE, relatif à l'accès à la justice, est acceptable en partie. Il s'agit d'ajouter les adjectifs «indépendante et impartiale» pour qualifier l'«entité ... prévue par la loi» mentionnée dans la première phrase. Il en va de même pour les amendements 32/rev/23 (vote groupé) concernant le nouvel article 15 bis de la directive PRIP.

L'amendement 35 est accepté en partie. La Commission est d'accord en principe pour ajouter une mention concernant l'information du public sur le recours judiciaire. Comme pour l'amendement 20, la Commission considère cependant que cette référence devrait plutôt apparaître à la fin de l'article 15 bis relatif à l'accès à la justice sous la forme suivante: «Pour rendre

les dispositions du présent article encore plus efficaces, les États membres veillent à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire».

La partie de l'amendement 25 qui corrige l'erreur de renvoi — à l'article 1^{er} et non pas à l'article 3 — dans la proposition de la Commission est acceptée.

Les amendements 27, 28 et 29 (vote groupé) modifiant l'annexe V qui doit être ajoutée à la directive PRIP (96/61/CE) sont acceptés en partie. La Commission juge acceptable en principe la mention des moyens de communication électroniques, à condition qu'elle soit introduite, en anglais, par «or» et non par «and». En outre, elle accepte la reformulation des paragraphes 2, 3 et 4.

3.3. Amendements rejetés par la Commission

L'amendement 1 est inacceptable. L'expression «santé humaine» employée dans la proposition de la Commission en ce qui concerne les objectifs de la législation communautaire sur l'environnement est conforme à la terminologie utilisée dans d'autres documents, et notamment à l'article 174 du traité. Rien dans la proposition ne justifie son remplacement par l'expression «santé personnelle et publique».

La première partie de l'amendement 2, qui remplace «La législation communautaire» par «La législation communautaire, les plans et les programmes communautaires relatifs à l'environnement et à d'autres domaines d'activité», ne peut être acceptée. Il en va de même pour les amendements 3 et 8. En outre, la Commission ne peut pas accepter la modification correspondante dans le corps de la proposition, autrement dit l'amendement 26, qui introduit une nouvelle sous-rubrique à l'annexe I relative aux plans et programmes pour lesquels la participation du public doit être prévue («g bis) Autres textes législatifs, plans ou programmes communautaires qui sont susceptibles d'influer de manière considérable sur l'environnement ou sur la santé et le bien-être et dont l'application doit prendre en considération les dispositions de l'article 6 du traité instituant la Communauté européenne»). En effet, la référence à d'autres textes législatifs, etc. n'est pas claire. Elle peut être comprise comme donnant au public la possibilité de participer à la préparation de la législation, des plans et des programmes communautaires, auquel cas la présente proposition de directive n'est pas l'instrument juridique qui convient. S'il s'agit d'une référence à la législation, aux plans et aux programmes des États membres, ce renvoi générique a une portée beaucoup plus vaste que les autres points de l'annexe I. L'ajout d'une clause si générale risque d'entraîner des doubles emplois et une confusion quant à l'instrument juridique applicable, c'est pourquoi la Commission ne peut l'accepter.

La Commission n'accepte pas l'amendement 6, qui introduit un considérant évoquant l'article 8 de la convention d'Aarhus et la participation du public à l'élaboration de dispositions réglementaires et d'autres règles juridiquement contraignantes d'application générale. Ce thème n'est pas abordé dans le texte de la proposition, ni dans les autres amendements adoptés par le Parlement.

La Commission ne peut accepter les amendements 7 et 30/rev relatifs à la possibilité de recours judiciaire en ce qui concerne les plans, programmes et politiques. L'accès à la justice en rapport avec la participation du public à l'élaboration de plans, programmes et politiques n'est pas expressément requis par l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus. Pour ce qui est des «plans et programmes», cet accès aux procédures judiciaires n'est pas prévu par la directive 2001/42/CE sur l'évaluation stratégique de leurs incidences sur l'environnement et l'accepter en vertu de la présente proposition engendrerait une situation incohérente.

En ce qui concerne les amendements 9, 10 et 33 (vote groupé) qui modifient l'article 1^{er}, la Commission ne peut accepter que la participation du public soit prévue pour la préparation de politiques. Dans la convention d'Aarhus, il s'agit seulement d'une obligation de moyens, qui n'a pas sa place dans la présente proposition de directive. La Commission ne peut pas non plus accepter l'idée d'une participation du public «aux différentes étapes» de la préparation et de la révision des plans et programmes. Cette formulation n'est pas explicitement requise par l'application de la convention d'Aarhus et le texte de la proposition prévoit déjà une participation précoce et concrète du public. La Commission n'accepte pas l'ajout de la phrase «Ces modalités peuvent comprendre, notamment, une formation relative à la prise de décisions destinée au public ou le financement de celle-ci». Bien qu'une éducation à l'environnement y compris en ce qui concerne la participation du public ait toutes les faveurs de la Commission et soit d'ailleurs évoquée dans la convention d'Aarhus, la formulation de cet amendement ne cadre pas avec le texte de la proposition. Les modalités détaillées de la participation du public qui devront être arrêtées par les États membres sont censées être les «modalités pratiques» de cette participation.

En ce qui concerne les amendements 34, 15 et 16 (vote groupé) modifiant l'article 2, paragraphe 2, la Commission ne peut accepter que la référence à la procédure d'autorisation figurant à l'article 6, paragraphe 3, de la directive EIE soit étendue à la révision de cette procédure. Cette référence explicite pourrait aboutir à une interprétation contradictoire à l'article 2, paragraphe 1, de la directive EIE, car elle suggère qu'une autorisation ne serait pas forcément nécessaire pour modifier une installation existante nécessitant une évaluation des incidences sur l'environnement. La Commission ne peut, en outre, pas accepter l'ajout, à la fin de l'article 6, paragraphe 4, de la phrase «lors de l'adoption de ces décisions, il soit tenu dûment compte des résultats de la participation du public». L'article 8 de la directive EIE est rédigé de façon similaire dans la même optique. La formulation proposée, au paragraphe 5 bis, concernant l'information du public sur les résultats de la participation du public, n'est pas acceptable. En vertu de l'article 9, paragraphe 1, de la directive EIE, les autorités compétentes sont déjà tenues d'informer le public des décisions prises et des motifs et considérations qui les ont fondées. Exiger davantage serait imposer une contrainte administrative inutile et, en fin de compte, faire obstacle à la participation du public.

La Commission ne peut accepter la partie des amendements 20 et 21 (vote groupé) prévoyant que les États membres garantissent que les informations sont mises, «de manière adéquate», à la disposition du public concerné sur son propre territoire et dans sa propre langue. Conformément au principe de subsidiarité, la présente proposition ne peut atteindre ce niveau de détail et le membre de phrase «de manière adéquate» est superflu si l'on emploie l'expression «être mis à la disposition». Il en va de même pour l'amendement 24 qui n'est pas acceptable dans sa totalité.

En ce qui concerne les amendements 31/rev et 32/rev/23 sur l'accès à la justice (article 10 bis de la directive EIE et 15 bis de la directive PRIP), la Commission n'admet pas d'ajouter autre chose que les adjectifs «indépendante et impartiale» (voir ci-dessus). Pour le reste, les amendements ne reprennent que partiellement la formulation de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus. Pour être acceptable, l'article devrait reproduire les dispositions de la convention prévoyant que les organisations non gouvernementales peuvent invoquer un «intérêt suffisant pour agir» ou une «atteinte à un droit». En outre, le dernier alinéa («Ces procédures doivent être rapides sans que leur coût soit prohibitif») doit être conservé car sa formulation correspond à celle de la convention.

La Commission ne peut pas accepter la partie de l'amendement 35 évoquant les «différentes étapes» du processus décisionnel. Cette précision n'apparaît pas explicitement dans le texte de la convention d'Aarhus et ne correspond pas à la procédure d'autorisation de la directive PRIP. En outre, le paragraphe 4 bis concernant des «actions adéquates pour répondre au public» ne peut être accepté à cet endroit. La formulation proposée pour l'article 15, paragraphe 5, point b), de la directive PRIP prévoit déjà que le public sera informé des décisions prises et des motifs et considérations qui les ont fondées. Comme dans le cas de la directive EIE, exiger davantage serait imposer une contrainte administrative inutile.

En ce qui concerne l'amendement 25, la Commission n'accepte pas l'ajout des «politiques», dans la mesure où l'annexe 1 n'énumère que des plans et des programmes (voir l'amendement 26 ci-dessus également rejeté).

En ce qui concerne les amendements 27, 28 et 29 (vote groupé) qui modifient l'annexe V de la directive PRIP, la Commission n'admet pas que la participation du public doive être prévue pour la révision des autorisations, car il s'agit dans bien des cas d'une procédure simple administrative interne. Si cette révision entraîne une modification de l'autorisation, la proposition de la Commission a prévu la participation du public en cas d'actualisation.

4. PROPOSITION MODIFIÉE

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