

Bruxelles, le 11 décembre 2020
(OR. en)

13937/20

Dossier interinstitutionnel:
2020/0289(COD)

ENV 791
JUR 588
JUSTCIV 150
INF 219
ONU 81
CODEC 1315

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Conseil
N° doc. préc.:	13531/20
N° doc. Cion:	11853/20 - COM(2020) 642 final
Objet:	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement – Orientation générale

1. Le 14 octobre 2020, la Commission a transmis au Conseil une proposition¹ de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement².

¹ Doc. 11853/20.

² JO L 264 du 25.9.2006, p. 13.

2. La proposition vise à répondre aux conclusions du comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus de 2017 dans l'affaire ACCC/C/2008/32³ ayant trait au respect des dispositions de la convention par l'Union, tout en respectant pleinement les principes fondamentaux de l'ordre juridique de l'Union et son système de contrôle juridictionnel. En particulier, la proposition vise à élargir l'éventail des actes pouvant faire l'objet d'un contrôle administratif.
3. En complément de la proposition, la Commission a présenté au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions une communication intitulée "Améliorer l'accès à la justice en matière d'environnement dans l'UE et ses États membres"⁴. La communication définit un certain nombre d'actions prioritaires visant à faciliter l'accès des ONG à la justice en matière d'environnement à l'échelon national et au niveau de l'UE.
4. Le 1^{er} décembre 2020, le Parlement européen a nommé M. Christian Doleschal (PPE, DE) rapporteur pour le dossier à la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI). Le Parlement européen devrait voter sur sa position en séance plénière au mois de mai 2021.
5. Le Comité économique et social européen a informé le Conseil de son intention d'adopter un avis en la matière lors de la session plénière qu'il tiendra du 26 au 28 janvier 2021. Le Comité des régions a informé le Conseil qu'il ne rendrait pas d'avis.
6. La proposition a été examinée au niveau du groupe au cours de plusieurs réunions, ce qui a abouti à un large accord sur un texte de compromis de la présidence visant à clarifier certaines dispositions de la proposition de la Commission⁵. Le texte a ensuite été soumis à une procédure de silence informelle qui n'a pas été interrompue.

³ Voir <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>

⁴ Doc. 11854/20.

⁵ Doc. 13018/20.

7. Le 9 décembre 2020, le Comité des représentants permanents a confirmé l'accord intervenu sur le texte de compromis figurant à l'annexe de la présente note et est convenu de le transmettre au Conseil en vue d'un accord sur une orientation générale lors de la session du Conseil "Environnement" du 17 décembre 2020. SE a indiqué qu'elle maintenait une réserve d'examen parlementaire, qui devrait être levée avant la session du Conseil du 17 décembre.
 8. Le texte qui figure à l'annexe de la présente note reflète ce compromis. Les passages ajoutés à la proposition de la Commission sont soulignés, les passages supprimés étant signalés par des crochets [...].
 9. Le Conseil est invité à examiner le texte de compromis qui figure à l'annexe de la présente note en vue de parvenir à un accord sur une orientation générale.
 10. Cette orientation générale constituera le mandat du Conseil en vue des négociations futures avec le Parlement européen.
-

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
modifiant le règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil
du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté
européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la
participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière
d'environnement

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

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 192,
paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen¹,

vu l'avis du Comité des régions²,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

¹ JO C du, p. .

² JO C du, p. .

- (1) L'Union et ses États membres sont parties à la convention de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (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 (ci-après la "convention d'Aarhus")³, chacun ayant des responsabilités et des obligations propres et partagées au titre de cette convention.
- (2) Le règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil⁴ a été adopté afin de contribuer à l'exécution des obligations découlant de la convention d'Aarhus en établissant des dispositions visant à appliquer aux institutions et organes de l'UE les dispositions de la convention.
- (3) Dans sa communication au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 11 décembre 2019, intitulée "Le pacte vert pour l'Europe", la Commission s'est engagée à envisager la révision du règlement (CE) n° 1367/2006 afin d'améliorer l'accès au contrôle administratif et juridictionnel au niveau de l'Union des citoyens et des organisations non gouvernementales de défense de l'environnement qui ont des doutes sur la compatibilité avec le droit de l'environnement des décisions ayant des incidences sur l'environnement. La Commission s'est également engagée à prendre des mesures pour améliorer l'accès de ceux-ci à la justice devant les juridictions nationales de tous les États membres; à cette fin, elle a publié une communication intitulée *"Améliorer l'accès à la justice en matière d'environnement dans l'UE et ses États membres"*.
- (4) Compte tenu des dispositions de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, ainsi que des préoccupations exprimées par le comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus⁵, il convient de mettre le droit de l'Union en conformité avec les dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à la justice en matière d'environnement d'une manière qui soit compatible avec les principes fondamentaux du droit de l'Union et avec son système de contrôle juridictionnel.

³ Décision 2005/370/CE 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).

⁴ Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus 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 264 du 25.9.2006, p. 13).

⁵ Voir les conclusions du comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus dans l'affaire ACCC/C/2008/32 à l'adresse suivante:
<https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

(4 bis) À cet égard, une étude a été demandée, par l'intermédiaire de la décision (UE) 2018/881 du Conseil⁶, sur les moyens dont dispose l'Union pour répondre aux conclusions du comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus, qui serait suivie, le cas échéant, d'une proposition modifiant le règlement (CE) n° 1367/2006. En outre, le Parlement européen, dans ses résolutions des 15 et 16 novembre 2017⁷ et du 15 janvier 2020⁸, a demandé une modification du règlement (CE) n° 1367/2006.

- (5) La limitation du réexamen interne prévu par le règlement (CE) n° 1367/2006 aux actes administratifs de portée individuelle représente le principal obstacle pour les organisations non gouvernementales de défense de l'environnement qui souhaitent avoir recours au réexamen interne en vertu de l'article 10 dudit règlement également pour les actes administratifs de portée plus large. Il est par conséquent nécessaire d'élargir le champ d'application de la procédure de réexamen interne prévue dans ce règlement afin d'y inclure les actes non législatifs de portée générale.
- (6) La définition d'un acte administratif aux fins du règlement (CE) n° 1367/2006 devrait inclure les actes non législatifs. Toutefois, un acte non législatif peut comporter des mesures d'exécution au niveau national contre lesquelles les organisations non gouvernementales de défense de l'environnement peuvent obtenir une protection juridictionnelle, y compris devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans le cadre d'une procédure préjudicielle au titre de l'article 267 du TFUE. Par conséquent, il convient d'exclure du champ d'application du réexamen interne les dispositions de ces actes non législatifs pour lesquelles le droit de l'Union exige des mesures d'exécution au niveau national.

⁶ Décision (UE) 2018/881 du Conseil du 18 juin 2018 invitant la Commission à soumettre une étude sur les moyens dont dispose l'Union pour répondre aux conclusions du comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus dans l'affaire ACCC/C/2008/32 et, le cas échéant pour tenir compte des résultats de l'étude, une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1367/2006, ST/9422/2018/INIT, JO L 155 du 19.6.2018, p. 6.

⁷ Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2017 sur un plan d'action pour le milieu naturel, la population et l'économie (2017/2819(RSP)) et résolution du Parlement européen du 16 novembre 2017 sur l'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale de l'Union européenne (2017/2705(RSP)).

⁸ Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2020 sur le pacte vert pour l'Europe (2019/2956(RSP)).

- (7) Dans l'intérêt de la sécurité juridique, pour que des dispositions soient exclues de la notion d'acte administratif, le droit de l'Union doit explicitement exiger l'adoption d'actes d'exécution pour ces dispositions.
- (8) Dans un souci d'efficacité, le réexamen des dispositions d'un acte administratif pour lesquelles le droit de l'Union exige explicitement des mesures d'exécution au niveau de l'Union peut également être demandé lorsque le réexamen de la mesure d'exécution au niveau de l'Union est demandé.
- (9) Le champ d'application du règlement (CE) n° 1367/2006 couvre les actes adoptés au titre du droit de l'environnement. En revanche, l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus couvre les recours contre les actes "allant à l'encontre" du droit de l'environnement. Par conséquent, il est nécessaire de préciser qu'un réexamen interne devrait être effectué afin de vérifier si un acte administratif va à l'encontre du droit de l'environnement.
- (10) Lorsqu'on évalue si un acte administratif contient des dispositions qui peuvent [...] aller à l'encontre du droit de l'environnement, il est nécessaire d'examiner si ces dispositions peuvent avoir un effet négatif sur la réalisation des objectifs de la politique de l'Union en matière d'environnement énoncés à l'article 191 du TFUE. Par conséquent, le mécanisme de réexamen interne devrait également couvrir les actes qui ont été adoptés dans le cadre de la mise en œuvre de politiques autres que la politique de l'Union en matière d'environnement.
- (10 bis) Conformément à la jurisprudence de la CJUE⁹, un acte est considéré comme juridiquement contraignant, et peut donc faire l'objet d'une demande de réexamen, quelle qu'en soit la forme, étant donné que son caractère juridiquement contraignant est considéré eu égard à ses effets, à son objectif et à son contenu.
- (11) Afin de disposer de suffisamment de temps pour mener à bien une procédure de réexamen appropriée, il convient de prolonger les délais fixés dans le règlement (CE) n° 1367/2006 pour demander un contrôle administratif et ceux applicables aux institutions et organes de l'Union pour répondre à une telle demande.

⁹ Arrêt du 10 décembre 1957, Société des usines à tubes de la Sarre/Haute Autorité, 1/57 et 14/57, EU:C:1957:13, p 207; arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil, 22/70, EU:C:1971:32, point 42; arrêt du 16 juin 1993, France/Commission, C-325/91, EU:C:1993:245, point 9; arrêt du 20 mars 1997, France/Commission, C-57/95, EU:C:1997:164, point 22; arrêt du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission, C463/10 P et C475/10 P, EU:C:2011:656, point 36.

- (12) Selon la jurisprudence de la CJUE¹⁰, les organisations non gouvernementales de défense de l'environnement qui demandent le réexamen interne d'un acte administratif sont tenues d'indiquer les éléments de fait ou les arguments de droit susceptibles de fonder des doutes plausibles lorsqu'elles exposent les motifs de leur demande de réexamen.
- (13) Étant donné que les objectifs du présent règlement, à savoir établir des dispositions détaillées visant à appliquer aux institutions et organes de l'Union les dispositions de la convention, ne peuvent pas être réalisés par les États membres, mais uniquement au niveau de l'Union, celle-ci peut adopter des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré par l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE). Conformément au principe de proportionnalité énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.
- (14) Le présent règlement respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée la "charte"), en particulier le droit à une bonne administration (article 41) et le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47). Le présent règlement contribue à l'efficacité du système de contrôle administratif et juridictionnel de l'Union et, par conséquent, renforce l'application des articles 41 et 47 de la charte et contribue ainsi à l'état de droit, consacré par l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE).
- (15) Il convient donc de modifier le règlement (CE) n° 1367/2006 en conséquence.

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Le règlement (CE) n° 1367/2006 est modifié comme suit:

1. À l'article 2, paragraphe 1, le point g) est remplacé par le texte suivant:

¹⁰ Arrêt de la Cour de justice du 12 septembre 2019 dans l'affaire C-82/17 P, *TestBioTech/Commission*, EU:C:2019:719, point 69.

"g) "acte administratif", tout acte non législatif adopté par une institution ou un organe de l'Union, ayant un effet juridiquement contraignant et extérieur [...];

2. L'article 10 est modifié comme suit:

a) les paragraphes 1 et 2 sont remplacés par le texte suivant:

"1. Toute organisation non gouvernementale satisfaisant aux critères prévus à l'article 11 est habilitée à introduire une demande de réexamen interne auprès de l'institution ou de l'organe de l'Union qui a adopté un acte administratif ou, en cas d'allégation d'omission administrative, qui était censé(e) avoir adopté un tel acte, au motif que ledit acte ou ladite omission va à l'encontre du droit de l'environnement, au sens de l'article 2, paragraphe 1, point f).

Les dispositions d'un acte administratif pour lesquelles le droit de l'Union exige explicitement des mesures d'exécution au niveau de l'Union ou au niveau national ne peuvent faire l'objet d'une demande de réexamen interne.

Lorsqu'un acte administratif est une mesure d'exécution au niveau de l'Union requise par un autre acte non législatif, l'organisation non gouvernementale peut, toutefois, également demander le réexamen de la disposition de l'acte non législatif pour laquelle cette mesure d'exécution est requise lorsqu'elle demande le réexamen de cette mesure d'exécution.

Cette demande, formulée par écrit, doit être introduite dans un délai n'excédant pas huit semaines à compter de la date à laquelle l'acte administratif a été adopté, notifié ou publié, la plus récente de ces dates étant retenue, ou, en cas d'allégation d'omission, huit semaines à compter de la date à laquelle l'acte administratif était censé être adopté. La demande précise les motifs de réexamen.

2. L'institution ou organe de l'Union visé(e) au paragraphe 1 prend en considération toutes les demandes de ce type, à moins qu'elles ne soient manifestement infondées. L'institution ou organe de l'Union motive sa position par écrit aussi rapidement que possible, et au plus tard 16 semaines après réception de la demande."

b) au paragraphe 3, le deuxième alinéa est remplacé par le texte suivant:

"L'institution ou organe de l'Union agit en tout état de cause dans un délai de 22 semaines à compter de la réception de la demande."

3. Dans tout le texte du règlement, les références aux dispositions du traité instituant la Communauté européenne (traité CE) sont remplacées par des références aux dispositions correspondantes du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et toutes les modifications grammaticales nécessaires sont apportées.
4. Dans tout le texte du règlement, y compris dans le titre, le terme "Communauté" est remplacé par le terme "Union" et les modifications grammaticales nécessaires sont apportées.

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président