

PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

Document de séance

FINAL
A5-0123/2003

24 avril 2003

RAPPORT

sur les accords environnementaux conclus au niveau communautaire dans le cadre du plan d'action "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire" (COM(2002) 412 - 2002/2278(INI))

Commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs

Rapporteur: Guido Sacconi

SOMMAIRE

	Page
PAGE RÉGLEMENTAIRE.....	4
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	5
EXPOSÉ DES MOTIFS	9

PAGE RÉGLEMENTAIRE

Par lettre du 18 juillet 2002, la Commission a transmis au Parlement la communication au Parlement, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions sur les accords environnementaux conclus au niveau communautaire dans le cadre du plan d'action "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire" (COM(2002) 412), qui a été renvoyée pour information à la commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs.

Au cours de la séance du 16 janvier 2003, le Président du Parlement a annoncé que la commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs avait été autorisée à élaborer un rapport sur ce sujet, conformément à l'article 47, paragraphe 2, et l'article 163 du règlement.

Au cours de sa réunion du 5 novembre 2002, la commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs avait nommé Guido Sacconi rapporteur.

Au cours de ses réunions des 19 mars 2003 et 23 avril 2003, elle a examiné le projet de rapport.

Au cours de cette dernière réunion, elle a adopté la proposition de résolution par 35 voix contre 11 et 0 abstention.

Étaient présents au moment du vote Caroline F. Jackson (présidente, Alexander de Roo (vice-président), Guido Sacconi (vice-président et rapporteur), María del Pilar Ayuso González, Jean-Louis Bernié, Hans Blokland, David Robert Bowe, John Bowis, Martin Callanan, Carmen Cerdeira Morterero (suppléant Elena Valenciano Martínez-Orozco), Dorette Corbey, Anne Ferreira, Christel Fiebiger (suppléant Pernille Frahm), Marialiese Flemming, Karl-Heinz Florenz, Cristina García-Orcoyen Tormo, Neena Gill (suppléant Rosemarie Müller), Laura González Álvarez, Robert Goodwill, Jutta D. Haug (suppléant María Sornosa Martínez), Marie Anne Isler Béguin, Hedwig Keppelhoff-Wiechert (suppléant Raffaele Costa), Christa Klaß, Eija-Riitta Anneli Korhola, Bernd Lange, Peter Liese, Caroline Lucas (suppléant Hiltrud Breyer), Minerva Melpomeni Malliori, Emilia Franziska Müller, Riitta Myller, Giuseppe Nisticò, Ria G.H.C. Oomen-Ruijten, Béatrice Patrie, Marit Paulsen, Fernando Pérez Royo (suppléant Torben Lund), Dagmar Roth-Behrendt, Yvonne Sandberg-Fries, Karin Scheele, Horst Schnellhardt, Bart Staes (suppléant Patricia McKenna), Catherine Stihler, Astrid Thors, Antonios Trakatellis, Kathleen Van Brempt, Peder Wachtmeister et Phillip Whitehead.

Le rapport a été déposé le 24 avril 2003.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Résolution du Parlement européen sur les accords environnementaux conclus au niveau communautaire dans le cadre du plan d'action "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire" (COM(2002) 412 - 2002/2278(INI))

Le Parlement européen,

- vu la communication de la Commission sur les accords environnementaux conclus au niveau communautaire dans le cadre du plan d'action "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire" (COM(2002) 412 – C5-0622/2002)¹,
 - vu les articles 174 et 175 du traité CE,
 - vu sa résolution du 17 juillet 1997² sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les accords dans le domaine de l'environnement,
 - vu sa résolution du 3 avril 2001³ sur le Livre vert de la Commission relatif aux problèmes environnementaux du PVC,
 - vu sa résolution du 13 juin 2002⁴ sur la communication de la Commission intitulée "Protection des piétons: engagement de l'industrie automobile européenne",
 - vu la décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le 6^e programme d'action communautaire pour l'environnement⁵;
 - vu le plan d'action de la Commission "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire"⁶,
 - vu les conclusions des conseils européens de Lisbonne, Stockholm, Laeken, Barcelone et Séville,
 - vu les négociations en cours pour la conclusion d'un accord interinstitutionnel sur l'amélioration de la qualité de la législation communautaire,
 - vu l'article 47, paragraphe 2, et l'article 163 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs (A5-0123/2003),
- A. considérant que la Commission sollicite la contribution du Parlement européen au débat sur la simplification et l'amélioration du cadre réglementaire et, en particulier, sur la possibilité de recourir à des instruments volontaires pour atteindre des objectifs de nature

¹ Non encore publié au JO.

² JO C 286 du 22.9.1997, p. 254.

³ JO C 21 du 24.1.2002, p. 323.

⁴ P5-TAPROV(2002)0323.

⁵ JO L 242 du 10.9.2002, p. 15.

⁶ Non encore publié au JO.

environnementale,

- B. considérant que, en sa qualité de colégislateur en matière de protection de l'environnement, le Parlement européen a l'obligation morale de participer de manière constructive et ambitieuse à ce débat,
- C. considérant que l'article 175 du traité CE donne compétence au seul législateur pour l'adoption des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs en matière de politique environnementale et que ces mesures revêtent la forme d'actes législatifs contraignants,
- D. considérant qu'en vertu de l'article 3, paragraphe 5, dernier tiret, du 6^e programme d'action communautaire pour l'environnement, il faut encourager les engagements et accords volontaires visant à réaliser des objectifs environnementaux précis, y compris établir des procédures en cas de non-respect;
- E. considérant que les instruments volontaires peuvent constituer pour les opérateurs du secteur une incitation à l'innovation et à la recherche et – s'ils sont accompagnés de mesures d'incitation et de dissuasion appropriées – un encouragement à atteindre des objectifs environnementaux ambitieux et à considérer la qualité de l'environnement comme un élément primordial de la compétitivité,
- F. considérant que le Parlement européen a demandé à plusieurs reprises à la Commission de présenter une proposition de cadre législatif portant sur les accords environnementaux¹;
- G. considérant que le recours aux instruments volontaires de réglementation (auto-régulation et corégulation) devrait toujours être intégré dans un cadre de référence plus large et que les secteurs susceptibles de faire l'objet d'accords environnementaux devraient donc être clairement identifiés par la Commission et communiqués au législateur avant l'ouverture de quelque type de négociations que ce soit avec les opérateurs du secteur ou la reconnaissance de quelque accord que ce soit entre eux,
- H. considérant que, pour garantir la transparence et l'efficacité des instruments volontaires, il est nécessaire de définir avec précision leurs conditions d'application, les mécanismes de contrôle et les sanctions éventuelles en cas de non-réalisation ou de réalisation inadéquate des objectifs fixés,
- I. considérant qu'en aucun cas l'existence d'accords environnementaux dans un secteur déterminé ne saurait exclure la possibilité pour le législateur de réglementer ce secteur par un acte législatif contraignant,
- J. considérant qu'il convient d'identifier dès à présent un certain nombre de secteurs dans lesquels les instruments volontaires pourraient être utilement mis à l'essai dans le but

¹ Résolution du Parlement européen du 3 avril 2001 sur le Livre vert de la Commission relatif aux problèmes environnementaux du PVC (JO C 21 E du 24.1.2002, p. 112); résolution PE du 17 juillet 1997 sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les accords environnementaux (JO C 286 du 22.9.1997, p. 254); avis de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs du 19 février 2002 sur la communication de la Commission "Protection des piétons: engagement de l'industrie automobile européenne".

d'atteindre certains des objectifs environnementaux de la Communauté,

1. accueille favorablement l'initiative de la Commission consistant à définir clairement les modalités selon lesquelles les accords environnementaux au niveau communautaire devraient être encadrés et mis à l'essai, mais déplore que cette initiative ait pris la forme d'une communication non contraignante, en lieu et place d'une proposition de cadre législatif général sur les accords environnementaux, comme demandé à plusieurs reprises par le Parlement européen;
2. réaffirme que le recours aux instruments législatifs traditionnels doit continuer d'être la méthode normale pour atteindre les objectifs de la politique environnementale établis par les traités;
3. réaffirme que le recours aux accords environnementaux peut être un complément utile aux mesures législatives dans le cas où ces instruments entraînent des améliorations d'une importance égale ou supérieure à celles qui pourraient être obtenues à l'aide des instruments législatifs traditionnels;
4. souligne que les sources de pollution environnementales ne proviennent plus essentiellement des équipements industriels, mais résident dans de multiples activités économiques et dans le comportement des consommateurs. La possibilité d'y remédier par le simple fait de les maîtriser et de les contrôler est donc limitée;
5. souscrit à l'approche de la Commission en ce qui concerne la distinction entre deux types d'accords environnementaux (autorégulation et corégulation), mais prie la Commission de définir un ensemble de critères précis fixant le choix entre ces deux instruments;
6. donne la préférence à la corégulation, lorsque les accords environnementaux sont choisis en tant que complément à des mesures législatives, car cet instrument permettrait au Parlement européen et au Conseil d'être associés à l'adoption des objectifs et de garantir l'ouverture et la transparence des procédures, en concertation avec le monde des affaires et les consommateurs¹;
7. considère que les résultats découlant d'accords spontanés, à l'origine desquels figurent les parties qui ont choisi de s'engager à remplir un objectif environnemental conformément à l'article 174 du traité, dans les domaines pour lesquels la Commission n'a pas proposé de législation, ni exprimé l'intention de le faire, devraient faire l'objet d'un contrôle approfondi et systématique, prenant en compte l'expérience acquise en la matière;
8. demande à la Commission d'identifier clairement, à titre préalable, dans ses documents de programmation à caractère horizontal ou vertical, les objectifs qui pourraient être poursuivis au moyen d'accords environnementaux ainsi que les secteurs qui pourraient être concernés et d'en faire part au législateur avant le lancement de toute négociation associant des opérateurs du secteur ou avant la reconnaissance de tout accord entre eux;
9. demande que, dans le cas où le législateur formule un avis négatif sur la conclusion

¹ Résolution du PE du 13 mars 2003 sur les implications du Livre vert de la Commission sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne pour l'avenir de la politique des consommateurs européens.

d'accords environnementaux (d'auto-régulation ou de corégulation), la Commission s'abstienne de conclure ou de reconnaître ces accords;

10. souligne la nécessité de définir une série de conditions préalables requises pour la conclusion d'un accord environnemental, qui soient valables quel que soit le secteur spécifique concerné par l'accord, et propose les éléments suivants:
 - a) évaluation d'impact: le choix de recourir à un instrument volontaire plutôt qu'à un acte législatif doit reposer sur une analyse comparative de l'impact potentiel des deux instruments sur les plans environnemental, économique, social et sur celui des coûts administratifs;
 - b) définition des objectifs: tout instrument volontaire doit comporter la mention d'objectifs clairs, quantifiés et mesurables et celle du délai dans lequel ces objectifs doivent être atteints. Chaque fois que cela est possible, et en tout état de cause lorsque l'accord s'étend sur une longue période, il convient d'indiquer des objectifs intermédiaires et les échéances y afférentes;
 - c) représentativité: le recours à un instrument volontaire présuppose la participation d'une majorité importante et représentative des opérateurs du secteur – telle qu'elle exclue le risque de *free riders* – et l'engagement, de la part de celle-ci, de respecter l'accord;
 - d) consultation et participation de la société civile: toutes les parties concernées doivent être informées de l'intention de recourir à un instrument volontaire et doivent pouvoir formuler leurs observations durant toutes les phases de la procédure. Les parties concernées doivent en outre être informées de la conclusion de l'accord et des résultats de la surveillance exercée sur son application. À cette fin, toutes les informations relatives à l'accord et à sa surveillance doivent être disponibles sur Internet et éventuellement diffusées également sur support papier;
 - e) mécanismes de contrôle, d'évaluation et de sanction: les mécanismes de contrôle et d'évaluation ainsi que les éventuelles sanctions en cas de résultat négatif de l'accord doivent être précisés. La réalisation des objectifs établis et, s'il en a été fixé, des objectifs intermédiaires doit être vérifiée régulièrement, par exemple au moyen d'un système de "vérificateurs environnementaux". Le Parlement européen et le Conseil doivent être régulièrement informés par la Commission sur l'application de l'accord. Si les résultats obtenus ne respectent pas les objectifs fixés, le législateur peut demander à la Commission de présenter une proposition législative pour remplacer ou pour compléter l'accord environnemental;
11. estime que, dans le cas de la corégulation, ces conditions préalables doivent être clairement énoncées dans l'acte législatif de base; dans le cas de l'auto-régulation, elles doivent être énoncées dans une communication spécifique de la Commission, pour être ensuite reprises dans la recommandation de la Commission ou dans l'échange de lettres;

12. souscrit à l'approche préconisant d'évaluer au cas par cas les secteurs dans lesquels il convient de recourir à des instruments volontaires et prend acte de la volonté de la Commission de commencer à mettre les instruments volontaires à l'essai dans les secteurs du PVC, de la politique intégrée des produits, de la gestion des déchets et des changements climatiques, en tant que complément aux propositions législatives, en particulier dans le cadre de ses stratégies thématiques futures;
13. propose d'ajouter à cette liste les secteurs définis par le Plan d'application adopté par le Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, en particulier en ce qui concerne les nouveaux modèles durables de production et de consommation;
14. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

INTRODUCTION

Conformément au mandat que lui avait conféré le Conseil européen de Lisbonne et qui a été confirmé à Stockholm, à Laeken et à Barcelone, la Commission a adopté en juin 2002 un plan d'action "visant à simplifier l'environnement réglementaire par une nouvelle action coordonnée". Dans sa communication, elle fait observer qu'il est possible d'utiliser de manière pertinente les solutions de substitution à la réglementation sans porter atteinte aux dispositions du traité ou empiéter sur les prérogatives du législateur. C'est pour se conformer au plan d'action relatif à la simplification et à l'amélioration de la législation que la Commission a publié la communication sur les accords environnementaux conclus au niveau communautaire qui fait l'objet du présent rapport.

Dès 1996, la Commission avait publié une communication sur les accords en matière d'environnement – entendus au sens d'instruments stratégiques complétant les mesures réglementaires –, qui ne concernait cependant pas en priorité la conclusion d'accords au niveau communautaire. Dans la communication de 1996, la Commission donnait à ces accords une forme non contraignante et les considérait comme un instrument visant à favoriser une approche positive de la part de l'industrie et comme une mesure incitant à intervenir dans le domaine de l'environnement, à utiliser au cas par cas après évaluation approfondie par la Commission.

Dans la nouvelle communication, la Commission prévoit le recours à différents instruments pour simplifier le travail législatif et la législation elle-même. Elle propose en particulier le recours à deux types d'accords volontaires dans le domaine de l'environnement: l'auto-régulation et la corégulation.

L'auto-régulation consiste en des accords volontaires que les opérateurs concluent de leur propre initiative, sur une base volontaire, pour organiser leur activité. Ce type d'accords volontaires ne présuppose pas le recours à des actes législatifs. Les accords volontaires conclus dans le cadre d'un acte législatif formel et contraignant entrent en revanche dans la catégorie de la corégulation.

Votre rapporteur estime que, même si la Commission s'est efforcée de tenir compte du débat qui a été mené sur la question et des positions du Parlement¹, de nombreux éclaircissements et précisions doivent encore être apportés, en particulier en ce qui concerne la transparence, les possibilités de contrôle et la complémentarité effective avec la législation – cette dernière restant la méthode par excellence pour définir les politiques environnementales de l'UE – avant que l'on puisse considérer les instruments indiqués dans la communication comme utilisables.

C'est pourquoi on distinguera cinq points principaux ou, plus précisément, cinq conditions préalables à respecter impérativement.

¹ - Résolution sur les accords dans le domaine de l'environnement (JO C 286 du 22.9.1997, p. 254).
- Résolution sur les problèmes environnementaux du PVC (JO C 21 du 24.1.2002, p. 112).
- Résolution sur la protection des piétons (P5-TAPROV(2002)0323).

1. Les accords volontaires en tant qu'instruments complétant la législation communautaire

Le traité CE ne contient aucune disposition spécifique concernant les accords environnementaux. Le recours à ces instruments doit donc s'effectuer dans le respect intégral de, et en conformité avec, l'ensemble des dispositions du traité et des engagements internationaux de la Communauté. Conformément à l'article 175, il incombe au Conseil et au Parlement européen, sur la base de la procédure de codécision, d'arrêter les initiatives de politique environnementale que la Communauté doit prendre pour atteindre les objectifs établis à l'article 174.

L'ossature de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement est et demeurera la disposition législative, qui ne pourra être complétée par des accords volontaires que dans certains cas spécifiques. L'accord volontaire devrait donc être défini comme un instrument stratégique complétant les mesures de réglementation, à utiliser uniquement lorsqu'il apparaît qu'il apportera des améliorations en matière environnementale d'une importance égale ou supérieure à celles qui seraient obtenues par des procédures législatives traditionnelles. Sa valeur ajoutée, consistant en un niveau élevé de protection de l'environnement, doit être formellement reconnue par toutes les institutions qui participent au processus législatif.

Les accords volontaires, en tant qu'instruments dynamiques et souples complétant la législation communautaire, devraient être avant tout ouverts à tous les secteurs industriels disposés à transposer par avance de futures dispositions législatives ou à aller au-delà de la réglementation environnementale en vigueur. Ces instruments devraient constituer une mesure incitant le secteur industriel à innover et à développer la recherche et l'encourageant à adopter des comportements novateurs permettant de réaliser des objectifs environnementaux ambitieux strictement définis par le législateur.

Il y a tout au plus lieu de regretter une limite qui tient à la coordination des politiques économiques de l'Union, limite qui a jusqu'à présent empêché de procéder à une véritable harmonisation des politiques fiscales, et plus particulièrement d'adopter un système moderne de mesures d'incitation et de dissuasion visant à promouvoir les meilleures pratiques, de développer davantage des technologies environnementales, de favoriser la responsabilité des entreprises et, en fin de compte, de considérer la qualité environnementale comme un élément primordial de la compétitivité.

2. Définition en amont des secteurs qui pourraient faire l'objet d'accords volontaires

Le recours aux nouveaux instruments de réglementation (qu'il s'agisse d'accords d'auto-régulation ou de corégulation) devrait s'effectuer sur la base d'un cadre de référence commun traduisant, dès la phase préalable, l'intention de recourir à des accords volontaires dans un secteur déterminé.

Comme il est prévu dans le cadre du sixième programme d'action pour l'environnement, dans lequel les accords volontaires figurent explicitement parmi les approches stratégiques pour la réalisation des objectifs environnementaux, l'intention explicite de recourir à un accord volontaire devrait être indiquée dans les documents de programmation annuels de la Commission ou dans des documents d'une large portée, tels que les Livres blancs ou les stratégies thématiques. En fait, au point 7.1 de la communication, la Commission évoque une

possibilité de ce genre. Mais cela reste, précisément, une possibilité et non une obligation; de plus, le caractère préalable n'en est nullement affirmé.

Si cette vérification préalable est explicitement prévue et rendue obligatoire, le Parlement et le Conseil, ainsi que toutes les parties concernées, pourront en revanche formuler un avis sur l'opportunité d'une telle option et, le cas échéant, autoriser la Commission à négocier l'accord en question. Or, cela est absolument nécessaire, notamment pour la raison juridique essentielle exposée au point précédent.

3. Conditions d'applicabilité des accords volontaires

Votre rapporteur souscrit pleinement à l'analyse de la Commission en ce qui concerne les critères d'évaluation nécessaires pour permettre une utilisation correcte des accords environnementaux et estime que, pour garantir la transparence et l'efficacité des instruments volontaires, il est nécessaire, une fois définies les orientations en vue d'une application efficace des accords environnementaux dans un secteur déterminé, de définir les conditions d'application et d'en vérifier les modalités d'application.

3.1. Évaluation d'impact

Les accords volontaires pourraient constituer un instrument utile pour résoudre, notamment, des problèmes environnementaux dans les cas où une disposition législative est moins adaptée et moins souple. Lorsque l'analyse montre qu'un accord volontaire créera une valeur ajoutée européenne, il convient de recourir à la méthode intégrée de l'évaluation d'impact, telle qu'elle est définie dans le plan d'action "simplifier et améliorer l'environnement réglementaire"¹. La procédure d'évaluation d'impact vise à ce que le choix de recourir à un instrument volontaire s'appuie sur une analyse pertinente de l'impact potentiel sur la société². En particulier, les accords doivent être évalués non seulement du point de vue de leur caractère durable sur le plan environnemental, mais aussi du point de vue de leur pertinence économique et sociale et au regard des coûts administratifs comparés pour les institutions communautaires.

3.2. Définition des objectifs

Comme on l'a rappelé plus haut, les instruments volontaires doivent permettre d'atteindre des objectifs de politique environnementale. Que ces objectifs soient définis à l'intérieur d'un cadre législatif de référence ou indiqués dans une recommandation de la Commission, ils doivent en tout état de cause se traduire par des obligations pour les parties, être quantifiés et divisés en plusieurs phases lorsque l'accord porte sur une période importante.

Le recours à des indicateurs permettra de mesurer de manière précise et fiable la conformité de l'accord avec des objectifs intermédiaires et finaux. Il convient, quoi qu'il en soit, de spécifier dans quelle phase et dans quelles circonstances les autorités entendent prendre des initiatives sur le plan législatif pour compléter ou pour remplacer l'accord.

¹ COM(2002) 278, non encore publié au JO.

² Dans l'avis sur l'amélioration de la législation, Mme Jackson affirme qu'il convient de soutenir énergiquement l'idée de créer au sein de la Commission, en tant que service autonome, une Unité pour l'évaluation de l'impact de la réglementation, sur le modèle de l'"Office of Management and Budgets" (Office pour la gestion et les budgets) qui travaille pour le président des États-Unis. Cette unité s'occuperait des propositions les plus importantes, laissant aux différentes DG les questions de portée mineure.

3.3. Représentativité de l'accord

Un autre critère d'évaluation important est l'engagement inconditionnel, de la part de toutes les parties, de respecter les objectifs définis par les accords. Ceux-ci doivent couvrir intégralement le secteur qu'ils concernent et les opérateurs doivent représenter une forte majorité de ce secteur. On dissuadera donc de recourir aux instruments volontaires lorsque les secteurs concernés sont faiblement représentés ou lorsque sont présents des *free riders* (opérateurs qui tirent un avantage indu de leur non-participation à l'accord).

3.4. Consultation et participation de la société civile

Pour garantir la transparence des procédures et la participation intégrale des citoyens concernés, les industries du secteur, les groupes de défense de l'environnement et les autorités locales doivent être informés et avoir la possibilité de faire connaître leur avis sur le projet d'accord. Leurs observations doivent être dûment prises en considération, tant au stade de la négociation de l'accord que lors de la phase finale¹. Les acteurs concernés devraient en outre être informés des résultats de l'accord par la publication des rapports de contrôle intermédiaires et définitifs. Pour assurer l'information du public, il conviendra de favoriser l'utilisation d'Internet, sans toutefois négliger les possibilités de recours à des systèmes de diffusion traditionnels.

3.5. Mécanismes de contrôle, d'évaluation et de sanction

Comme on l'a rappelé plus haut, les objectifs de l'accord – définis à l'intérieur d'un cadre législatif de référence ou indiqués dans une recommandation de la Commission – doivent en tout état de cause se traduire par des obligations pour les parties concernées. Le non-respect ou la non-réalisation des objectifs fixés déclenche le recours à des mécanismes législatifs pour compléter ou remplacer l'accord.

Dans le cadre des accords de corégulation, la mesure-cadre qui définit les objectifs doit contenir des dispositions concernant les mécanismes de contrôle. Dans le cadre de l'auto-régulation, les dispositions en matière de contrôle sont contenues soit dans la recommandation soit dans l'échange de lettres avec les secteurs concernés.

Votre rapporteur soutient la proposition de la Commission consistant à adopter le système des "vérificateurs environnementaux" prévu par le règlement EMAS. Dans tous les cas, les institutions veillent à ce que les organes de contrôle agissent de manière totalement indépendante et impartiale. Sur la base des résultats obtenus lors de la phase de contrôle, le Parlement et le Conseil décident de proroger l'accord – si les résultats correspondent pleinement aux objectifs fixés – ou d'appliquer d'éventuelles sanctions – si les objectifs n'ont pas été atteints.

4. Corégulation: le recours à la procédure législative pour la définition d'objectifs, la mise en œuvre et les systèmes de surveillance

Tout en approuvant pleinement le processus d'amélioration et de simplification de la réglementation communautaire, votre rapporteur reconnaît la nécessité de modifier, dans l'intérêt des citoyens, la législation européenne en fonction des défis de l'élargissement imminent et de l'adapter aux spécificités des réalités locales. Il n'y a là aucune volonté

¹ La participation des acteurs concernés à la phase de négociation des accords volontaires n'est pas très clairement définie au point 4 du chapitre 6 de la communication (page 11). Elle est en revanche reconnue dans la communication de 1996 sur les accords volontaires.

d'"usurper" le rôle des institutions communautaires ou de déréglementer ou limiter la capacité d'action de la Communauté; l'objectif poursuivi est au contraire le maintien de la sécurité juridique sur le territoire de l'Union grâce à une participation et à un dynamisme accrus des opérateurs économiques et sociaux. Le choix d'instruments de législation de substitution doit donc s'inscrire dans une optique de simplification de la législation communautaire permettant une meilleure application de celle-ci par les États membres et les opérateurs concernés.

Le recours à l'instrument dynamique et souple que constituent les accords de corégulation n'annule pas les garanties juridiques propres à l'approche législative. Dans ce domaine, en effet, le Parlement et le Conseil adoptent, sur proposition de la Commission et par la procédure de codécision, une directive-cadre établissant un objectif environnemental déterminé, clair, transparent et réalisable. La directive-cadre fixe en outre les échéances définitives pour la réalisation de l'objectif, ainsi que des étapes intermédiaires, et elle contient des dispositions concernant les méthodes de contrôle de l'application et les éventuelles sanctions en cas de non-respect. Enfin, elle prévoit explicitement le recours à des solutions législatives (mécanisme de *call back*) dans les cas où les acteurs du secteur ne parviendraient pas à atteindre au moyen des engagements volontaires les objectifs fixés dans les délais prévus.

5. Auto-régulation

Dans le cadre de la procédure d'auto-régulation, le recours à l'instrument volontaire par les opérateurs (sans préjudice des dispositions prévues au point 2 du présent exposé des motifs) n'est pas subordonné à l'adoption d'un acte législatif. Dans ce cas, ce sont les parties concernées qui prennent l'initiative de l'auto-régulation. Le rôle de la Commission peut consister à stimuler ou à encourager l'accord, au moyen d'une recommandation, ou à le reconnaître, au travers d'un échange de lettres avec les représentants des secteurs concernés.

Dans ce cas également, il convient cependant de préserver le pouvoir de contrôle du Parlement et du Conseil en ce qui concerne les résultats obtenus et la possibilité de recourir à tout moment à des instruments de législation. Plus précisément, le Parlement et le Conseil doivent – et non pas "peuvent" (cf. point 4.1.2.) – être associés à la surveillance des accords environnementaux au moyen d'une décision en matière de contrôle associée à une recommandation de la Commission.

Conclusions

Votre rapporteur souscrit à l'approche de la Commission consistant à évaluer préalablement et de manière sélective le recours à des accords volontaires et approuve le choix des secteurs du PVC, de la politique intégrée des produits, de la gestion des déchets et des changements climatiques comme premier "banc d'essai" pour la conclusion d'accords de corégulation.

À cette liste indicative de secteurs, votre rapporteur souhaite que soit ajoutée la conclusion d'accords volontaires dans les secteurs définis par le Plan d'application adopté par le Sommet mondial sur le développement durable qui s'est tenu l'année dernière à Johannesburg. Les objectifs visés par le plan d'action pourraient également être atteints par le multilatéralisme et le partenariat, dans le cadre d'une participation intégrale de tous les secteurs et de toutes les institutions aux projets de coopération et de développement durable.