

LE DROIT EUROPÉEN DE L'ENVIRONNEMENT¹

Au commencement des Communautés l'objectif fondamental était d'assurer la libre circulation des biens et des personnes ; la protection de l'environnement ne figurait pas encore parmi les objectifs des traités.

67

Il est toutefois rapidement apparu que les mesures environnementales, souvent divergentes, adoptées par les États membres pouvaient entraver la libre circulation des marchandises. Les premiers textes de droit communautaire de l'environnement, adoptés dans les années 1960 et 1970, ont par conséquent cherché à harmoniser les diverses normes nationales en y substituant une norme environnementale commune. Puis la Communauté a élargi son champ d'action. Depuis trente-cinq ans, elle agit pour la protection de l'environnement lorsqu'elle considère qu'une action transnationale sera plus efficace que des actions isolées de ses États membres.

Actuellement, le droit communautaire de l'environnement forme un ensemble hétérogène d'environ deux cents actes dont la principale faiblesse est leur mauvaise application dans les États membres.

DÉVELOPPEMENT DU DROIT EUROPÉEN DE L'ENVIRONNEMENT

En 1957, le traité de Rome ne comportait pas de disposition prévoyant une action de la Communauté en matière environnementale, à l'exclusion de la conservation des ressources halieutiques. Les traités CECA

1. Les opinions exprimées dans cet article sont strictement personnelles à l'auteure et n'engagent pas les sociétés ou institutions pour lesquelles elle travaille ou a travaillé.

et Euratom visaient uniquement la sécurité du travail et la protection sanitaire des populations.

Jusqu'à la fin des années 1960, aucune politique communautaire de l'environnement n'a été développée. Pendant cette période, toutefois, il est entré dans le droit communautaire *via* des textes d'harmonisation adoptés en vue d'assurer la libre circulation des marchandises. Il en est ainsi de la directive 67/548/CEE, du 27 juin 1967, concernant l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses² ou de la directive 70/157/CEE, du 6 février 1970, relative au niveau sonore admissible et au dispositif d'échappement des véhicules à moteur³.

À défaut de base juridique dans le traité, le premier programme d'action environnementale fut adopté en 1972 sous la forme d'une déclaration. Dès lors, les actes juridiques poursuivant un objectif de protection de l'environnement furent adoptés sur la base soit de l'article 100 (harmonisation), soit de l'article 255 (clause de compétence résiduaire)⁴. Par ailleurs, dans un arrêt de 1985 concernant la validité d'une directive sur les huiles usagées, la Cour de justice a reconnu que la protection de l'environnement constituait l'un des objectifs essentiels de la Communauté⁵.

L'Acte unique, entré en vigueur en 1987, a introduit la notion de protection de l'environnement dans le traité de Rome ainsi que les bases juridiques nécessaires à l'adoption d'actes dans ce domaine. Tandis que l'Agence européenne de l'environnement, à laquelle participent des États hors Union européenne comme la Suisse et la Norvège, a été créée en 1990⁶.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la plupart des décisions en matière environnementale ont désormais été adoptées à la majorité qualifiée et le Parlement a été associé à l'adoption des programmes d'action, en codécision.

Ni le traité de Nice ni le traité de Lisbonne n'ont apporté de changement concret en matière d'environnement. Le traité de Lisbonne

2. Directive 67/548/CEE du Conseil du 27 juin 1967, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses, *JO*, 196, 16 août 1967, p. 1-98.

3. Directive 70/157/CEE, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au niveau sonore admissible et au dispositif d'échappement des véhicules à moteur, *JO*, L 42, 23 février 1970.

4. Arrêt du 18 mars 1980, *Commission c. Italie*, 92/79, *Rec.*, p. 01115.

5. Voir arrêt du 7 février 1985, *ADBHU*, 240/83, *Rec.*, p. 531.

6. Règlement (CEE) n° 1210/90 du Conseil du 7 mai 1990, relatif à la création de l'Agence européenne pour l'environnement et du réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement, *JOCE*, L 120, 11 mai 1990.

prévoit une clause passerelle dans certains domaines de l'environnement où le vote à l'unanimité est toujours le principe. Le conseil des ministres et le Conseil européen pourront imposer le recours soit à la majorité qualifiée, soit à la procédure législative habituelle sans que les parlements nationaux ne se prononcent. Le traité de Lisbonne marque par ailleurs des avancées importantes en matière d'énergie, domaine auquel un nouveau titre est consacré (titre XXI du futur traité sur le fonctionnement des institutions européennes).

LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, PENDANT DE LA LIBRE CIRCULATION

La Commission et la Cour de justice ont dû se pencher sur des mesures nationales qui, bien qu'entravant la libre circulation des marchandises, étaient, selon les États membres, justifiées pour des raisons de protection de l'environnement.

69

L'article 30 CE prévoit comme justification possible d'une entrave à la libre circulation des marchandises la « protection de la santé des personnes et des animaux » ainsi que la « préservation des végétaux » mais non la protection de l'environnement. Toutefois, la Cour a considéré dans son arrêt *Bouteilles danoises* que la protection de l'environnement faisait partie des « exigences essentielles » susceptibles de justifier de telles entraves à la libre circulation des marchandises, sous réserve que les mesures nationales en cause soient proportionnées⁷.

Le test de proportionnalité consiste à vérifier que la réglementation litigieuse est bien en mesure d'atteindre l'objectif de protection de l'environnement affiché et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire. Par ailleurs, seules peuvent être justifiées les mesures qui ne sont pas arbitrairement discriminatoires.

Il semble toutefois que, lorsque les États membres invoquent la protection de l'environnement, le test de proportionnalité appliqué par la Cour soit plus souple qu'il ne l'est pour d'autres justifications. Certains arrêts suggèrent même que, pourvu que la mesure en cause soit capable d'atteindre un objectif environnemental, elle est justifiée sans que la Cour vérifie si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire ou si d'autres mesures, moins contraignantes, auraient pu être aussi efficaces⁸.

7. Arrêt du 20 septembre 1988, *Commission c. Danemark*, 302/86, *Rec.*, 1988, p. 460.

8. Voir, par exemple, l'arrêt du 3 décembre 1998, *Bluhme*, C-67/97, *Rec.*, p. I-8033, § 36-37.

Notons que, contrairement aux mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, les taxes intérieures discriminatoires interdites par l'article 90 CE ne sont pas susceptibles d'être justifiées pour des raisons environnementales. Ainsi une taxe environnementale sur les voitures d'occasion, qui s'appliquait *de facto* exclusivement aux modèles importés, a été jugée contraire à l'article 90 CE⁹.

Afin que des mesures nationales différentes n'entravent pas la libre circulation des marchandises, des normes techniques harmonisées ont été adoptées au niveau européen. Par conséquent, nombreux sont les textes qui visent à la fois un objectif environnemental et l'harmonisation des réglementations nationales. Dans ce cas, se pose le problème du choix de la base juridique.

70 De nombreux textes poursuivant un objectif environnemental sont fondés sur l'article 95 CE parce que le législateur communautaire a considéré qu'ils avaient pour principal objectif d'assurer la libre circulation des marchandises.

Toutefois, la Cour admet qu'un acte soit fondé sur deux bases juridiques s'il poursuit plusieurs objectifs et comporte plusieurs éléments indissociablement liés sans que l'un soit secondaire par rapport à l'autre¹⁰. Cela suppose que les procédures établies par chaque base juridique soient compatibles et ne portent pas atteinte aux droits du Parlement.

Ainsi la combinaison des articles 95 et 175 (1) est possible, car ces deux bases juridiques prévoient l'adoption des textes en codécision. Cependant, lorsqu'un texte est fondé sur ces deux bases, il doit préciser les conditions dans lesquelles les États membres peuvent adopter des mesures plus strictes car des procédures différentes sont prévues par le traité. Lorsqu'un texte est fondé sur l'article 95 CE, les États membres ne peuvent adopter ou maintenir des mesures nationales plus contraignantes qu'après y avoir été autorisés par la Commission, autorisation qui repose sur des critères bien précis. En revanche, les États membres peuvent, conformément à l'article 176 CE, adopter des mesures nationales plus sévères que les mesures communautaires fondées sur l'article 175 CE après en avoir simplement informé la Commission. Une solution à ce problème a été trouvée dans le règlement 842/2006, dont l'article 14 distingue les dispositions pour lesquelles les

9. Arrêt du 23 octobre 1997, *Commission c. Grèce*, C-375/95, *Rec.*, p. I-05981, § 28-29.

10. Voir notamment l'arrêt du 10 janvier 2006, *Commission c. Parlement et Conseil*, C-178/03, *Rec.*, p. I-107.

États membres peuvent maintenir ou introduire des mesures de protection renforcées, conformément à l'article 95 du traité et celles pour lesquelles l'article 176 s'applique¹¹.

Une éventuelle combinaison des articles 175 (2) CE, lequel requiert l'unanimité au Conseil, et de l'article 95 CE serait plus problématique.

Lorsque des textes de droit communautaire réglementent l'importation ou l'exportation de certains biens dans un but de protection de l'environnement, se pose le problème du choix entre les articles 133 CE (politique commerciale commune) et 175 CE. Or, alors que la compétence de la Communauté en matière de commerce extérieur est exclusive, en matière d'environnement elle est partagée. Cela implique que dans un cas les États membres ont perdu toute possibilité d'adopter des mesures nationales additionnelles et pas dans l'autre¹².

71

FONDEMENTS DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Le champ de la politique de l'environnement

Le traité sur l'Union européenne ne mentionne pas directement la protection de l'environnement. L'article 2 dispose que l'Union se donne notamment pour objectif « de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé et de parvenir à un développement équilibré et durable... ».

La promotion d'un « niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement » figure en revanche parmi les objectifs décrits à l'article 2 du traité instituant la Communauté européenne. La politique de l'environnement fait l'objet du chapitre XIX (art. 174 à 176 CE).

Les notions de protection de l'environnement et de développement durable ne sont pas définies, ce qui a entraîné des interrogations quant au fondement juridique de certaines actions de la Communauté. Il en a été ainsi des politiques en faveur de la protection ou du bien-être animal. Il semblerait logique de considérer que la protection des animaux sauvages relève de la protection de l'environnement, à l'inverse

11. Règlement (CE) n°842/2006 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 relatif à certains gaz à effet de serre fluorés (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE); *JO*, L 161, 14 juin 2006, p. 1-11.

12. Arrêt du 10 janvier 2006, *Commission c. Parlement et Conseil*, C-178/03, *Rec.*, p. I-107, § 44.

de la protection des animaux domestiques¹³. Toutefois, une proposition de directive sur la protection des animaux dans les zoos a entraîné un débat sur le respect du principe de subsidiarité qui a conduit la Commission à retirer son projet initial. Le Conseil a fini par modifier le texte de façon à ce qu'il concerne la protection des espèces menacées¹⁴.

D'un point de vue géographique, l'action de la Communauté n'est pas limitée à son seul territoire. En revanche, l'action de la Communauté au niveau local est soumise au test de subsidiarité. Notons que l'article 5 CE ne mentionne le caractère transfrontière d'une mesure que comme l'un des critères parmi d'autres à prendre en compte lors de l'application du principe de subsidiarité. Ainsi, l'action de la Communauté ne s'est pas contentée de gérer des problèmes environnementaux transfrontières, comme en témoigne sa politique en matière de préservation de bruit ou d'eaux de baignades.

Les principes

L'article 174 (2) CE dispose que : « La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur payeur. »

Le principe de précaution peut être invoqué lorsqu'il est besoin d'une intervention urgente face à un possible danger pour la protection de l'environnement dans le cas où les données scientifiques ne permettent pas une évaluation complète du risque¹⁵. En réalité, bien qu'il ne soit mentionné que dans le cadre de la politique de l'environnement, ce principe est surtout mis en œuvre dans les cas de danger pour la santé publique.

Le principe « pollueur payeur » est appliqué dans de nombreux textes environnementaux. La directive-cadre « déchets » prévoit ainsi que le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par le détenteur qui les remet à un ramasseur ou une entreprise et/ou par les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets. Mais le

13. Ludwig Krämer, *EC Environmental Law*, 6^e éd., Sweet and Maxwell, 2006.

14. Directive 1999/22; *JOCE*, L 94, 9 avril 1999.

15. Communication de la Commission du 2 février 2000 sur le recours au principe de précaution [COM(2000) 1 final].

meilleur exemple est la directive sur la responsabilité environnementale évoquée plus bas.

Enfin, en vertu de l'article 6 CE, les exigences de la politique de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté.

Les instruments

L'article 175 (3) prévoit l'adoption de « programmes d'action à caractère général fixant les objectifs prioritaires à atteindre » par le Conseil et le Parlement selon la procédure de codécision et après consultation du Comité économique et social et du comité des régions. Ceux-ci ont une valeur uniquement politique et annoncent des mesures à venir. Le sixième programme d'action couvre la période 2002-2011¹⁶. Il vise quatre domaines prioritaires : la lutte contre le changement climatique, la protection de la nature et l'arrêt de la perte de biodiversité, l'amélioration de la qualité de l'environnement et de la santé des populations et, enfin, la rupture avec les techniques méconnaissant la durabilité en matière de gestion des ressources naturelles et des déchets.

73

Si on laisse de côté les actes non contraignants, le droit communautaire de l'environnement repose essentiellement sur des directives. Cela a l'avantage de permettre aux États membres d'intégrer les mesures visant à atteindre les objectifs fixés par ces directives dans le droit national préexistant, mais pose des problèmes lorsque celles-ci ne sont pas (bien) transposées. Les règlements sont plus rares. Ils sont souvent adoptés pour transposer en droit communautaire les accords internationaux conclus par la Communauté et/ou les États membres.

Enfin, bien que l'article 249 CE ne le mentionne pas, certains domaines du droit de l'environnement peuvent être couverts par des accords entre opérateurs économiques¹⁷. Ainsi, la directive 2004/12/CE sur les déchets d'emballages prévoit que les objectifs de recyclage pourront être atteints par des accords environnementaux¹⁸. Le principal de ces accords est celui conclu par les fédérations de l'industrie

16. Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement; *JO*; L 242, 10 septembre 2002, p. 1-15.

17. Voir la Communication de la Commission sur les accords environnementaux, COM (2002) 412, 17 juillet 2002.

18. Directive 2004/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages; *JO*, L 47, 18 février 2004, p. 26-32.

automobile en matière de réduction des émissions de CO₂. Toutefois, il s'est révélé insuffisant et, début 2007, la Commission a exprimé la volonté de légiférer, déclenchant une campagne de lobbying acharnée de la part de l'industrie automobile.

En dépit des programmes, le droit de l'environnement se caractérise par son absence d'homogénéité. Les actes ont longtemps été adoptés et modifiés au fur et à mesure que les problèmes apparaissaient. Afin de remédier à cette situation, le sixième programme-cadre a prévu l'adoption de stratégies dans divers domaines qui ont conduit à l'adoption de textes de refonte.

Afin de ne pas établir un fastidieux catalogue d'actes hétérogènes, les principaux seront présentés plus bas en fonction du type de réglementation qu'ils introduisent.

74

TYPLOGIE DES ACTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Harmonisation, prescriptions minimales et reconnaissance mutuelle

Le règlement (CE) n° 1829/2003 a harmonisé les conditions d'étiquetage et de traçabilité des produits OGM. La présence d'OGM dans des produits destinés à l'alimentation, y compris l'alimentation animale, doit être signalée dans l'étiquetage. Chaque OGM peut être identifié par un code unique¹⁹.

Le règlement REACH comporte un chapitre sur les restrictions d'utilisation ou de mise sur le marché des substances chimiques. Il pose l'interdiction de l'utilisation de certaines substances (parfois au-delà de certaines concentrations) dans des produits ou catégories de produits identifiés à l'annexe²⁰.

Le règlement (CE) n° 2037/84 qui met en œuvre le protocole de Montréal interdit l'utilisation de substances qui appauvrissent la couche d'ozone et notamment les chlorofluorocarbones (CFC) qu'on trouvait dans les bombes aérosols et les réfrigérateurs, et le bromure

19. Règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés, *JO*, L 268, 18 octobre 2003, p. 1-23.

20. Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), *JO*, L 396, 30 décembre 2006, p. 1-849.

de méthyle, utilisé comme pesticide. L'utilisation des hydrochlorofluorocarbones (HCFC), qui avaient initialement remplacé les CFC, a également progressivement été restreinte²¹.

Autorisations ou permis

Il existe actuellement de nombreux textes relatifs aux déchets, mais le texte de base est la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets²². Elle constitue une codification de la directive 75/442/CEE qui avait été modifiée à plusieurs reprises. Elle pose le principe de l'interdiction de l'abandon des déchets et prévoit que les entreprises ou établissements qui assurent le traitement, le stockage ou le dépôt des déchets doivent obtenir une autorisation.

Soulignons que la notion même de déchet, défini dans la directive comme « tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire », a donné lieu à un important contentieux, ce qui a conduit la Commission à adopter une communication interprétative sur la notion de déchet et de sous-produit²³.

Une proposition de directive-cadre sur les déchets, qui remplacerait la directive-cadre actuelle ainsi que la directive sur les déchets dangereux et celle sur les huiles usagées, est actuellement en cours de discussion au Parlement et au Conseil²⁴.

Le règlement REACH prévoit que certaines substances particulièrement préoccupantes seront interdites de production, mise sur le marché ou utilisation sous réserve de l'obtention d'une autorisation délivrée par la Commission. Il ne s'agit pas d'une autorisation générale de ladite substance, mais d'une autorisation octroyée à un utilisateur déterminé pour une utilisation identifiée et pour une durée limitée.

Les OGM sont soumis à une procédure harmonisée d'autorisation gérée par l'Agence européenne pour la sécurité des aliments²⁵. L'approbation est valable pour une durée de dix ans renouvelable.

21. Règlement (CE) n° 2037/2000 du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2000 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone; *JO*, L 244, 29 septembre 2000, p. 1-24.

22. Directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE); *JO*, L 114, 27 avril 2006, p. 9-21.

23. COM (2007) 59 final.

24. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 21 décembre 2005 relative aux déchets [COM(2005) 667].

25. Règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments génétiquement modifiés pour animaux (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE); *JO*, L 268, 18 octobre 2003, p. 1-23.

La directive 85/337/CEE conditionne l'autorisation de certains projets ayant une influence sur l'environnement à une évaluation par l'autorité nationale compétente²⁶. La directive sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement étend cette obligation aux plans et programmes²⁷.

Le réseau européen de zones naturelles protégées se compose de « sites d'importance communautaire »²⁸. Les États membres doivent adopter des mesures de gestion de ces sites et les activités qui risquent de porter atteinte à une zone protégée sont soumises à autorisation. La délivrance de l'autorisation est conditionnée à la réalisation préalable d'une évaluation d'incidences. Si l'évaluation est négative, l'autorisation doit être rejetée. C'est là une différence fondamentale avec les évaluations d'impact conduites dans le cadre de la directive 85/337, lesquelles ne conditionnent pas la délivrance du permis.

La directive 2008/1/CE sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution soumet à autorisation les activités industrielles et agricoles qui ont un fort potentiel de pollution²⁹. L'autorisation ne peut être accordée que lorsque certaines conditions sont respectées, comme l'utilisation de toutes les mesures permettant de lutter contre la pollution et notamment le recours aux meilleurs techniques disponibles.

Par ailleurs, la Commission a soumis au législateur européen, le 21 décembre 2007, une proposition de directive relative aux émissions industrielles³⁰. Ce texte vise à réviser et refondre dans un seul texte juridique sept directives relatives aux émissions industrielles dont la directive IPPC susvisée.

Notifications et registres

En vertu du règlement REACH, la mise sur le marché européen de substances chimiques suppose leur enregistrement préalable auprès

26. Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement; *JO*, L 175, 5 juillet 1985, p. 40-48.

27. Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *JO* L 197 du 21.7.2001, p. 30-37.

28. Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *JO*, L 206, 22 juillet 1992, p. 7-50; et directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *JO*, L 103, 25 avril 1979.

29. Directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 (dite IPPC) relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution; *JO*, L 24, 29 janvier 2008.

30. COM (2007) 844 final.

de l'Agence des produits chimiques. Les substances qui avaient déjà été notifiées au titre de la directive 67/548/CEE seront toutefois considérées comme enregistrées³¹.

Le règlement (CE) n° 166/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants (dit PRTR)³² applique au niveau de l'Union européenne le protocole CEE-ONU signé en mai 2003³³. Le PRTR européen a succédé au Registre européen des émissions de polluants, dans le cadre duquel des données ont été notifiées pour les années 2000 et 2004³⁴. Il vise davantage d'installations et de substances. Le règlement instaure un registre sous la forme d'une base de données électronique accessible au public.

Le nouveau règlement (CE) 1013/2006 du 14 juin 2006 du Parlement européen et du Conseil sur la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté, applicable depuis juillet 2007, reprend en l'aménageant le système de notification préalable et intègre dans la législation communautaire les modifications des listes de déchets annexées à la convention de Bâle ainsi que la révision adoptée par l'OCDE en 2001³⁵.

77

Système de reprise

Une obligation de reprise par le producteur des équipements est instaurée par la directive sur les déchets d'équipements électriques et électroniques³⁶. Cette responsabilisation du producteur est considérée comme un moyen d'encourager la conception et la fabrication des équipements selon des procédés qui tiennent compte des impératifs en matière de réparation, de réutilisation, de démontage et de recyclage.

31. Voir *supra*.

32. Règlement (CE) n° 166/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants (PRTR), et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE); *JO*, L 33, 4 février 2006, p. 1-17.

33. 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, 1998.

34. *JO*, L 192, 28 juillet 2000, p. 36.

35. *JO*, L 190, 12 juillet 2006.

36. Directive 2002/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE); *JO*, L 37, 13 février 2003, p. 24-39.

Mécanismes financiers

Dès 1991, la Commission a proposé l'introduction d'une taxe communautaire sur le CO₂. Ce type d'acte requiert un vote unanime au Conseil qui n'a pu être réuni en raison notamment de la forte opposition du Royaume-Uni. Depuis, la Commission n'a pas proposé l'introduction de nouvelles éco-taxes européennes.

78 Dans le contexte de l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur, la Commission a proposé, en 2005, une directive sur la taxation des voitures particulières dans l'Union³⁷. La proposition prévoit la réduction progressive et l'abolition de la taxe d'immatriculation et son remplacement par une taxe annuelle de circulation et une taxe sur les carburants, de façon que la charge fiscale reste inchangée mais qu'elle soit liée à l'utilisation d'une voiture plutôt qu'à son acquisition. Ce texte a fait l'objet d'une première lecture au Parlement et est actuellement devant le Conseil.

L'instrument financier LIFE, spécifiquement dédié à l'environnement, a été créé en 1992. L'enveloppe financière de LIFE+, qui a depuis 2007 remplacé LIFE, est beaucoup plus réduite que celle des fonds structurels et s'élève à 2 143,409 millions d'euros pour la période allant de 2007 à 2013 (348 milliards pour la même période pour les fonds structurels)³⁸. Par ailleurs, chaque État membre étant très soucieux d'obtenir une part égale, le financement n'est pas forcément alloué aux projets les plus porteurs en matière d'environnement.

Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005³⁹. Dans le cadre du protocole de Kyoto, les quinze États membres qui formaient l'Union européenne avant les deux derniers élargissements doivent, d'ici à 2012, réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 8 % par rapport aux niveaux de 1990. Cet objectif global a été réparti en objectifs par État membre. Bien que n'étant pas concernés par cet objectif global, la plupart des nouveaux États membres ont des objectifs de réduction.

Chaque État membre doit soumettre à la Commission un plan

37. COM (2005) 0261 final, 5 juillet 2005.

38. Règlement (CE) n° 614/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 concernant l'instrument financier pour l'environnement; *JO*, L 149, 9 juin 2007.

39. 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; *JO*, L 275, 25 octobre 2003, p. 32-46.

national d'allocation⁴⁰. La Commission contrôle que le plan proposé permettra à l'État membre d'atteindre les objectifs de Kyoto et évalue la compatibilité des allocations de quotas avec les autres règles de droit communautaire, notamment avec le droit de la concurrence et des aides d'États⁴¹. Le plafonnement des droits d'émission alloués est censé créer la rareté nécessaire à l'existence d'un marché des droits d'émission mais cela n'a pas vraiment été le cas. Au niveau européen, le solde global de quotas était excédentaire de 44 millions de tonnes de CO₂ en 2006. Lorsque l'information concernant le différentiel quotas/émissions a été rendue publique, en avril 2006, le cours des quotas de carbone a baissé de moitié.

Le 23 janvier 2008, la Commission a adopté une proposition de directive modifiant la directive 2003/87/CE⁴². L'objectif général, approuvé par le Conseil européen de mars 2007, consiste à réduire les émissions de l'Union européenne d'au moins 20 % d'ici à 2020 par rapport à leur niveau de 1990. La fixation du niveau des allocations par chaque État membre étant la source de différences importantes dans les règles d'allocation qui incitent chacun à favoriser sa propre industrie, la Commission propose de fixer un plafond unique pour toute l'Union européenne et d'allouer les quotas sur la base de règles harmonisées.

Le 20 décembre 2007, le Conseil « environnement » a trouvé un accord politique sur l'inclusion des émissions de l'aviation civile dans le système d'échange de quotas. S'il est adopté par le Parlement européen dans les mêmes termes, le système deviendra opérationnel en 2012.

Le 28 mars 2007, la Commission a publié un livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement qui lançait une réflexion sur la promotion de ce type d'instruments dans différents secteurs (énergie, transport, préservation des ressources, déchets)⁴³. Elle y évoque la possibilité de recourir à un système d'échanges de quotas d'émission pour lutter contre les polluants classiques (SO₂ et NO_x). De tels mécanismes existent déjà dans certains États membres⁴⁴.

40. Les plans nationaux de la Norvège et du Liechtenstein sont visés par l'autorité de surveillance AELE. L'Islande ne soumet pas de plan.

41. Voir notamment l'ordonnance du tribunal de première instance du 30 avril 2007, *EnBW Energie Baden-Württemberg AG c. Commission*, T-387/04, non encore publiée au *Recueil*.

42. COM (2008) 16 final.

43. Livre vert de la Commission, du 28 mars 2007, sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes, COM (2007) 140 final.

44. Voir à ce titre l'arrêt du 10 avril 2008, *Pays-Bas c. Commission*, T-233/04, non encore publié au registre.

*Fixation d'objectifs à atteindre par chaque pays
et systèmes volontaires*

La nouvelle directive sur la qualité de l'air⁴⁵ adoptée en mai 2008 opère une large refonte puisqu'elle remplace la précédente directive-cadre et quatre directives filles⁴⁶. Elle fixe des objectifs de réduction de certains polluants que les États membres doivent atteindre avant une date butoir. Ceux-ci sont notamment tenus de réduire, d'ici à 2020, les niveaux d'exposition aux PM_{2,5} en zone urbaine de 20 % en moyenne par rapport aux chiffres de 2010. Cette nouvelle directive ne modifie pas les autres normes en vigueur en matière de qualité de l'air (dioxyde de soufre, PM₁₀, monoxyde de carbone, ozone, benzène, plomb, etc.), mais laisse plus de souplesse aux États membres pour appliquer certaines d'entre elles dans des domaines où leur mise en œuvre pose des problèmes.

La directive sur la gestion du bruit est un exemple typique de la nouvelle façon de légiférer au niveau communautaire⁴⁷. Les objectifs essentiels de la directive sont la détermination de l'exposition au bruit dans l'environnement grâce à la cartographie du bruit, l'information du public en ce qui concerne le bruit et ses effets, et l'adoption, par les États membres, de plans d'action afin de prévenir et de réduire le bruit dans l'environnement.

La proposition de directive-cadre sur les sols, toujours en cours de discussion, n'est pas davantage contraignante. Pour l'essentiel elle invite les États membres à répertorier les zones où il existe des risques d'éro-

45. Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, *JO*, L 152, 11 juin 2008, p. 1-44.

46. Directive 96/69/CE du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant (directive-cadre), *JOCE*, L 296, 21 novembre 1996, p. 0055-0063; directive 1999/30/CE du Conseil du 22 avril 1999 relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant, *JOCE*, L 163, 29 juin 1999, p. 0041-0060; directive 2000/69/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2000 concernant des valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant, *JOCE*, L 313, 13 décembre 2000, p. 0012-0021; directive 2002/3/CE du Parlement et du Conseil du 12 février 2002 concernant l'ozone dans l'air ambiant, *JOCE*, L 067, 9 mars 2002, p. 0014-0030; directive 2004/107/CE du Parlement et du Conseil du 15 décembre 2004 concernant l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel et les hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air ambiant, *JOCE*, L 023, 26 janvier 2005, p. 0003-0016.

47. Directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement; *JO*, L 189, 18 juillet 2002, p. 0012-0026.

sion, d'appauvrissement en matière organique, de tassement, de salinisation ou de glissement de terrain. Les États membres devront ensuite fixer eux-mêmes des objectifs de diminution du risque pour ces zones et mettre sur pied des programmes de mesures afin de les réaliser.

Par ailleurs, le droit communautaire a créé des labels et autres systèmes volontaires (éco-label⁴⁸, EMAS, éco-audit⁴⁹ ou la directive éco-design⁵⁰). Le nombre de produits dotés du label écologique européen reste réduit et le système communautaire de management environnemental et d'audit ne s'est guère généralisé, le nombre de sociétés EMAS (*eco management and audit scheme*) étant estimé à 5 000 sur un total d'environ 29 millions de sociétés opérant dans l'Union.

UN PROBLÈME D'APPLICATION

81

Des moyens de surveillance limités

La Commission surveille l'application du droit communautaire dans les États membres mais ses moyens sont limités. Les discussions relatives à la création d'un corps d'inspecteurs environnementaux ont conduit à une levée de boucliers au nom du principe de subsidiarité, alors même que la Commission dispose d'inspecteurs dans de nombreux autres domaines (concurrence, pêche, etc.).

Outre les études de conformité souvent réalisées par des cabinets de consultants, les plaintes constituent l'une des principales sources d'information pour la Commission. Celle-ci est maîtresse de l'opportunité des poursuites et les nouvelles lignes directrices en matière de contrôle des infractions au droit communautaire la conduisent à laisser de côté les cas de mauvaise application isolés. Afin que ces cas puissent trouver une issue favorable sans emprunter la voie judiciaire ou encombrer la DG Environnement, la création dans chaque État membre d'un médiateur chargé de l'environnement pourrait être envisagée.

Aux actions en manquement de la Commission s'ajoute la possibilité pour les particuliers d'invoquer le droit communautaire devant le juge national, lequel peut, par le biais d'un renvoi préjudiciel, interroger la Cour de justice. Toutefois, les citoyens européens sont moins enclins à dénoncer la violation du droit communautaire lorsqu'il vise la protection de l'environnement que lorsqu'il confère des droits économiques

48. Règlement 1980/2000; *JO*, L 237/2000, p. 1.

49. Règlement 761/2001; *JO*, L 114/2001, p. 1.

50. Directive 2005/32; *JO*, L 191/2005, p. 29.

ou sociaux. Par ailleurs, le juge national, s'il ne s'agit pas du juge de dernier ressort, n'est pas tenu de saisir la Cour de justice.

Absence de transposition, mauvaise transposition, mauvaise application

La Commission a commencé à poursuivre activement les États membres récalcitrants au milieu des années 1980, suite à la catastrophe de Seveso. Toutefois, même après un arrêt en manquement les condamnant, les États membres n'adoptaient pas toujours les mesures requises. Le caractère dissuasif de la procédure en manquement a été renforcé par la menace d'un deuxième arrêt condamnant les États au versement d'amendes ou d'astreintes. Cette possibilité a été introduite par le traité de Maastricht, mais le premier arrêt condamnant un État membre à des sanctions pécuniaires n'a été rendu qu'en 2000⁵¹.

Cette affaire emblématique concerne l'embouchure de la rivière Kouroupitos qui s'était peu à peu transformée en décharge sauvage de déchets toxiques et dangereux. La Commission avait ouvert une procédure précontentieuse dès 1988. Cette procédure aboutit en 1992 à un arrêt en manquement de la Cour de justice⁵² qui resta lettre morte, si bien que huit ans plus tard la même Cour de justice condamna la Grèce au versement d'une astreinte journalière de 20 000 euros par jour tant que son premier arrêt ne serait pas exécuté. La décharge cessa alors rapidement ses activités mais le site ne fut pas pour autant dépollué, ce qui conduisit la Commission à saisir une nouvelle fois la Cour de justice, près de vingt ans après l'ouverture de l'infraction⁵³. Dans cette affaire, la Grèce aura versé environ 4,5 millions d'euros au budget communautaire⁵⁴. Il convient de souligner que le cas Kouroupitos n'est nullement isolé: la Cour a récemment jugé que 1 125 décharges grecques fonctionnaient illégalement⁵⁵.

La Grèce n'est pas le seul mauvais élève en matière d'environnement. La France a échappé de justesse à une condamnation au versement d'astreinte ou d'amendes dans de nombreux dossiers environnementaux, notamment en matière de protection de la biodiversité⁵⁶.

51. Arrêt du 4 juillet 2000, affaire C-387/97 *Commission c. Grèce*, *Rec.*, p. I-5047.

52. Arrêt du 7 avril 1992, affaire C-45/91 *Commission c. Grèce*, *Rec.*, p. I-2509.

53. Affaire C-112/06 *Commission c. Grèce* [2006]; *JO*, C 121/4.

54. Ludwig Krämer, *op. cit.*

55. Arrêt du 6 octobre 2005, *Commission c. Grèce*, C-502/03, non publié.

56. Voir notamment l'affaire concernant la non-exécution d'un arrêt de 1988 rendu dans l'affaire C-252/85 sanctionnant la mauvaise application de la directive de 1979 sur la

Directive sur la responsabilité environnementale et droit pénal et environnement

La directive sur la responsabilité environnementale vise uniquement les dommages causés aux animaux, aux plantes, aux habitats naturels et aux ressources en eau ou aux sols, ainsi que les menaces imminentes de tels dommages⁵⁷. Elle prévoit deux régimes de responsabilité distincts. Un régime de responsabilité sans faute s'applique aux activités professionnelles dangereuses énumérées à l'annexe III. Un second régime de responsabilité, pour faute ou négligence, s'applique à toutes les autres activités professionnelles.

Contrairement à ce que prévoyait la proposition initiale de la Commission, l'autorité publique n'est pas tenue de prévenir ou de réparer le dommage. Cette tâche incombe à l'exploitant qui doit en supporter le coût. La loi qui transposera cette directive est actuellement en cours d'adoption en France alors que le délai de transposition était fixé au 30 avril 2007.

83

Protection par le droit pénal

La Commission européenne a présenté en février 2007 une proposition de directive qui contraindrait les États membres à traiter les atteintes graves à l'environnement comme des infractions pénales et à veiller à ce qu'elles soient effectivement sanctionnées. La proposition de directive vise à remplacer la décision-cadre du Conseil de 2003 annulée par la Cour de justice en septembre 2005 pour mauvaise base juridique⁵⁸. Le texte a été adopté en première lecture par le Parlement européen le 21 mai 2008.

Enfin, une proposition de directive soumise en 2004 au Parlement européen et au Conseil vise à transposer en droit communautaire le troisième pilier de la convention d'Aarhus relatif à l'accès à la justice en matière d'environnement⁵⁹. Cette proposition est en première lecture au Conseil depuis 2004.

protection des oiseaux sauvages. L'astreinte demandée par la Commission était de 105 500 écus par jour de retard.

57. Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux; *JO*, L 143, 30 avril 2004.

58. Arrêt du 13 septembre 2005, *Commission c. Conseil*, C-176/03, *Rec.*, p. I-7879.

59. COM (2003) 624 final.

La protection de l'environnement est désormais une préoccupation majeure pour les citoyens européens. Il ressort des sondages Euro-baromètre que plus de 70 % d'entre eux souhaitent que les décideurs attachent la même importance à la politique environnementale qu'aux politiques économique et sociale et sont favorables à une prise de décision plus importante au niveau de l'Union européenne.

84 Au cours des trente-cinq dernières années, beaucoup a été fait pour améliorer l'environnement en l'Europe et ces mesures ont eu des conséquences bénéfiques. Le plomb a été éliminé de la plupart des essences. La majorité des substances qui appauvrissent la couche d'ozone ont été abandonnées. Les émissions d'oxyde d'azote par les transports routiers ont diminué d'environ 90 % par rapport à ce qu'elles auraient été sans l'adoption des pots catalytiques. Grâce à l'accroissement du traitement des eaux usées urbaines, le niveau de pollution des eaux recule. Dans l'Union européenne, les zones naturelles protégées représentent 18 % de l'ensemble du territoire, ce qui devrait contribuer à préserver la diversité biologique.

Il reste toutefois d'importants défis à relever. Au nombre des priorités environnementales figurent la lutte contre les changements climatiques, la pollution atmosphérique et la réduction de l'impact des produits chimiques sur la santé et l'environnement, la préservation des terres comme ressource de production et comme réservoir de la biodiversité, l'amélioration de la quantité et de la qualité des réserves d'eau douce ainsi que la préservation des océans⁶⁰.

60. Voir « L'environnement en Europe : état et perspectives 2005 », rapport publié par l'Agence européenne de l'environnement le 29 novembre 2005, disponible sur le site internet de l'Agence : <http://local.fr.eea.europa.eu/>

R É S U M É

En 1957, le traité de Rome ne prévoyait pas d'action de la Communauté en matière environnementale et, jusqu'à la fin des années 1960, aucune politique communautaire de l'environnement n'a été développée. Le premier programme d'action environnementale fut adopté en 1972 et des textes visant spécifiquement la protection de l'environnement ont suivi. Aujourd'hui, l'action de la Communauté est prévue et encadrée par les traités et le droit communautaire de l'environnement regroupe une multitude d'actes hétérogènes, dont la principale faiblesse est leur mauvaise application dans les États membres.