

N° 342

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 2006

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement,*

Par Mme Fabienne KELLER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

---

**Environnement.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>SYNTHÈSE DU RAPPORT ET DES PROPOSITIONS</b> .....	9
<b>I. LES SANCTIONS PÉCUNIAIRES : UNE ÉPÉE DE DAMOCLÈS BUDGÉTAIRE POUR LA FRANCE</b> .....	13
<b>A. LA COMMISSION DISPOSE DE MOYENS JURIDIQUES POUR LUTTER CONTRE LES MANQUEMENTS DES ETATS À LEURS OBLIGATIONS COMMUNAUTAIRES</b> .....	13
1. <i>L'article 226 du traité instituant la Communauté européenne</i> .....	13
2. <i>L'article 228 du traité instituant la Communauté européenne</i> .....	13
<b>B. L'ARRÊT DIT DES « POISSONS SOUS TAILLE » : UN CHOC SALUTAIRE ?</b> .....	15
1. <i>L'objet du litige : la mise en œuvre concrète des mesures communautaires</i> .....	15
2. <i>Une affaire ancienne : un cas grave de « manquement sur manquement »</i> .....	16
3. <i>Les conclusions de l'avocat général : une interprétation extensive de l'article 228 du     traité instituant la Communauté européenne</i> .....	17
a) <i>La réaffirmation du pouvoir de pleine juridiction de la Cour en matière de fixation         des sanctions pécuniaires</i> .....	17
b) <i>La finalité des sanctions pécuniaires</i> .....	17
c) <i>La possibilité de cumuler somme forfaitaire et astreinte</i> .....	18
4. <i>L'arrêt de la Cour de justice : 20 millions d'euros de somme forfaitaire et 57,8     millions d'euros d'astreinte par période de six mois</i> .....	18
<b>C. LA NOUVELLE « DOCTRINE » DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE DEMANDE DE SANCTIONS PÉCUNIAIRES</b> .....	21
1. <i>La communication du 13 décembre 2005</i> .....	21
a) <i>Les innovations contenues dans la communication de la Commission</i> .....	21
b) <i>Le mode de calcul de la somme forfaitaire et des astreintes</i> .....	22
(1) <i>Le mode de calcul de la somme forfaitaire</i> .....	22
(2) <i>Le mode de calcul des astreintes</i> .....	22
c) <i>Des effets qui dépendront de l'appréciation de la Cour de justice</i> .....	25
2. <i>La position du commissaire européen chargé de l'environnement</i> .....	25
<b>D. LES DOSSIERS LITIGIEUX : UN COÛT POTENTIELLEMENT TRÈS ÉLEVÉ</b> .....	26
1. <i>La France « en tête » pour les contentieux</i> .....	26
a) <i>Situation générale</i> .....	26
b) <i>Le domaine particulier de l'environnement</i> .....	27
2. <i>Un coût potentiellement très élevé</i> .....	28
<b>II. LES CARENCES DES PROCÉDURES D'ÉLABORATION ET D'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT</b> .....	33
<b>A. L'ÉLABORATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT : DES ENJEUX MAL APPRÉHENDÉS</b> .....	33
1. <i>Les études d'impact des directives : des lacunes à combler</i> .....	33
2. <i>L'application différée dans le temps des textes communautaires : un effet     déresponsabilisant ?</i> .....	35
3. <i>Un déficit d'approche politique des projets de législation</i> .....	36
a) <i>Une approche gouvernementale trop administrative ?</i> .....	36
b) <i>Des relations renforcées entre le Parlement français et le gouvernement</i> .....	37
c) <i>Des relations encore insuffisantes avec le Parlement européen</i> .....	38

B. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES : DES EFFORTS RÉELS POUR RÉSORBER LE RETARD AU COURS DES ANNÉES RÉCENTES .....	39
1. <i>L'Etat de la transposition des directives : une amélioration sensible au cours des années récentes</i> .....	39
2. <i>Tirer le meilleur parti du délai de transposition : un enjeu réel</i> .....	39
C. L'APPLICATION EFFECTIVE DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT : UN ENJEU FORT DANS UN CONTEXTE MARQUÉ PAR UN FAIBLE PILOTAGE .....	40
1. <i>Le droit de l'environnement est essentiellement d'origine communautaire</i> .....	40
2. <i>Le pilotage pour appliquer le droit communautaire de l'environnement est-il suffisant ?</i> .....	42
3. <i>Une question en suspens : les relations Etat/collectivités territoriales</i> .....	44
<b>III. CONCLUSION ET PROPOSITIONS</b> .....	47
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	49
<b>ANNEXES</b> .....	55
<b>ANNEXE N° 1 - LES DISPOSITIONS DU TRAITÉ INSTITUANT LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE RELATIVES À LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT</b> .....	57
<b>ANNEXE N° 2 - TABLEAU RETRAÇANT LES 24 DOSSIERS PENDANTS AU TITRE DE L'ARTICLE 228 CE</b> .....	63
<b>ANNEXE N° 3 - ECLAIRAGES SUR QUELQUES DOSSIERS LITIGIEUX</b> .....	79
<b>I. LES DATES DE CHASSE : UN CONTENTIEUX ENFIN CLASSÉ</b> .....	80
<b>II. NATURA 2000 : UN RÉTABLISSEMENT DE DERNIÈRE MINUTE</b> .....	82
<b>III. LES NITRATES EN BRETAGNE : UN PROBLÈME D'APPLICATION QUI RISQUE DE COÛTER CHER</b> .....	90
<b>IV. LES EAUX RÉSIDUAIRES URBAINES : UNE ILLUSTRATION DES CONTRAINTES PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	94
<b>V. L'ÉTANG DE BERRE : UNE QUESTION D'APPLICATION D'UNE CONVENTION INTERNATIONALE À TRAVERS LE DROIT COMMUNAUTAIRE</b> .....	96

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La présente mission de contrôle, effectuée en application de l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), trouve son origine dans l'examen des crédits de l'écologie et du développement durable à l'occasion de la discussion du budget pour 2006<sup>1</sup>.

Votre rapporteur spécial s'était, en effet, interrogé sur l'utilisation des 909.331 euros de crédits inscrits sur l'action n° 4 « *Qualité de la réglementation et efficacité de la police de l'environnement* » du programme 211 « *Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable* », destinés à faire face aux frais résultant des contentieux communautaires.

Aussi a-t-il décidé de mener une mission de contrôle spécifique sur ce thème, en essayant, d'une part, de mesurer les risques budgétaires liés au non-respect, par notre pays, des dispositions communautaires applicables dans le domaine de l'environnement, d'autre part, de comprendre les facteurs ayant conduit à la situation actuelle pour proposer des pistes d'amélioration.

Pour atteindre cet objectif, votre rapporteur spécial a rencontré de nombreuses personnalités au Sénat, au siège du Parlement européen à Strasbourg et à Bruxelles, qui ont toutes contribué à alimenter ses réflexions.

Au terme de ces auditions, il lui apparaît **nécessaire que notre pays change de méthode et tire les leçons de l'importance du droit communautaire dans le domaine de l'environnement**. C'est à cette condition que la France, qui s'est dotée d'une charte de l'environnement adossée à la Constitution, retrouvera, en la matière, son crédit sur la scène européenne.

---

<sup>1</sup> Pour une vision d'ensemble, se reporter au rapport n° 99, Tome III, annexe 11 (2005-2006) de votre rapporteur spécial, disponible sur le site internet du Sénat à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/105-099-311/105-099-311.html>

## Remerciements

Votre rapporteur spécial tient à remercier M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, pour le soutien qu'il lui a apporté dans sa démarche. Il souhaite également adresser ses plus vifs remerciements à l'ensemble des personnes auditionnées, dont la liste figure ci-après, qui ont toutes fort utilement contribué à alimenter ses réflexions :

### I. PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES AU SÉNAT

#### A. Sénateur

- M. Hubert Haenel, sénateur du Haut-Rhin, président de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne.

#### B. Anciens ministres de l'écologie et du développement durable

- M. Michel Barnier, ancien sénateur de la Savoie, ancien ministre des affaires étrangères, ancien commissaire européen ;

- M. Serge Lepeltier, maire de Bourges, ancien sénateur du Cher.

#### C. Membres de la Cour de justice des Communautés européennes

- M. Philippe Léger, avocat général à la Cour de justice des Communautés européennes ;

- M. Jean-Pierre Puissechet, juge à la Cour de justice des Communautés européennes.

#### D. Membres de l'administration française

##### 1. Secrétariat général des affaires européennes

- M. Jean Maïa, conseiller juridique.

##### 2. Ministère de l'écologie et du développement durable

- Mme Michèle Rousseau, secrétaire générale du ministère de l'écologie et du développement durable ;

- M. Francis Massé, directeur général adjoint de la direction générale de l'administration ;

- Mme Elisabeth Louvet-Herbert, chef du bureau des affaires européennes au secrétariat général ;

- M. Jean-Louis Haussaire, chef du bureau du droit communautaire et international à la direction générale de l'administration.

##### 3. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

- M. Olivier Caillou, chef du bureau « Agriculture et écologie » à la direction du budget ;

- M. Stéphane Saurel, chef du bureau « Finances et politiques de l'Union européenne » à la direction du budget.

##### 4. Ministère des affaires étrangères

- M. Géraud Sajust de Bergues, sous-directeur du droit international économique et du droit communautaire à la direction des affaires juridiques ;

- Mlle Natacha Rimbon, rédactrice, sous-direction des affaires communautaires internes à la direction de la coopération européenne.

## **II. PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES AU SIÈGE DU PARLEMENT EUROPÉEN À STRASBOURG**

### **A. Membres du Parlement européen**

- M. Karl-Heinz Florenz, président de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire ;
- Mme Satu Hassi, vice-présidente de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire ;
- Mme Marie Anne Isler Béguin, députée européenne, membre de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire.

### **B. Membre de la Commission européenne**

- M. Stavros Dimas, commissaire européen chargé de l'environnement.

### **C. Membres de l'administration du Parlement européen**

- M. Christian Pennera, directeur des affaires institutionnelles et législatives du Parlement européen ;
- M. Kieran Bradley, chef de l'unité législation du Parlement européen.

## **III. PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES À BRUXELLES**

### **A. Membres de la direction générale de l'environnement à la Commission européenne**

- M. Javier Ruiz Thomas, chef-adjoint de l'unité juridique, direction générale de l'environnement, Commission européenne ;
- M. Thomas Bernheim, administrateur, unité « développement soutenable et analyses économiques », direction générale de l'environnement, Commission européenne ;
- M. Paul Speight, administrateur, unité « production, consommation et déchets », direction générale de l'environnement, Commission européenne.

### **B. Conseillers à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne**

- Mme Lilas Bernheim, conseillère chargée de l'environnement, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;
- M. Michel Colin, conseiller adjoint en charge de l'environnement, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.



## SYNTHÈSE DU RAPPORT ET DES PROPOSITIONS

***Le constat : faute d'appliquer correctement le droit communautaire de l'environnement, la France s'expose à des pénalités financières importantes***

➤ Le droit communautaire de l'environnement : un poids considérable

- 85 % du droit de l'environnement français a une origine communautaire ;

- un impact important sur le budget de l'écologie : en 2006, la mise en œuvre de Natura 2000 mobilise 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25,4 millions d'euros en crédits de paiement ; dans le secteur de la politique de l'eau, la mise en place des directives communautaires représente près de 40 % des moyens d'engagement des agences de l'eau sur la période 2003-2006 (3,2 milliards d'euros).

➤ La Commission européenne a les moyens de le faire appliquer

- en cas de manquement des Etats membres à leurs obligations, trois étapes sont prévues: lettre de mise en demeure, avis motivé puis saisine de la Cour de justice (CJCE). Si un Etat membre n'exécute pas un premier arrêt de la CJCE, une sanction pécuniaire peut lui être infligée (articles 226 et 228 du traité instituant la Communauté européenne) ;

- les deux premiers Etats condamnés furent la Grèce en 2000 et l'Espagne en 2003, puis la France, qui compte déjà deux condamnations (pêche de « poissons sous taille » en 2005 et responsabilité du fait des produits défectueux en 2006).

**Chers merluchons ! (arrêt du 12 juillet 2005)**

Pour ne pas avoir exécuté un premier arrêt de la CJCE datant de 1991, dans une affaire de pêche de « poissons sous taille », la France a été condamnée à payer à la fois une somme forfaitaire de 20 millions d'euros et une astreinte de 57,8 millions d'euros par période de 6 mois : une somme répartie entre 5 ministères...

➤ La pression sur les Etats membres, notamment financière, s'est accrue

- dans l'arrêt dit des « poissons sous taille » (12 juillet 2005), la CJCE a réaffirmé son pouvoir de pleine juridiction en matière de sanctions pécuniaires – elle n'est pas liée par les propositions de la Commission – et a interprété de manière extensive le traité instituant la Communauté européenne, en jugeant qu'un Etat qui n'a pas appliqué un premier arrêt peut être condamné à payer à la fois une somme forfaitaire et une astreinte ;

- la Commission a revu sa doctrine dans un sens plus restrictif : à l'avenir, elle demandera systématiquement à la CJCE le cumul d'une astreinte et d'une somme forfaitaire, un montant minimal de somme forfaitaire étant fixé pour chaque Etat membre (10,9 millions d'euros pour la France) et elle ne se désistera plus en cas de régularisation en cours d'instance ;

- la Commission privilégie toutefois la voie de la coopération et ne considère l'action contentieuse et les sanctions pécuniaires que comme l'ultime moyen de parvenir à la pleine exécution du droit communautaire.

➤ La France est dans une situation difficile

- en 2004, la France a été l'Etat le plus condamné pour manquement, l'environnement étant l'un des secteurs les plus porteurs de contentieux ;

- le ministère de l'écologie et du développement durable est responsable de 82 procédures précédant une première condamnation et l'on comptait, en janvier 2006, 14 affaires environnementales pouvant entraîner une sanction pécuniaire (sur 30 au total).

**Les 14 affaires environnementales à risque en janvier 2006**

Sur les 14 affaires pendantes en janvier 2006 qui pouvaient entraîner une sanction pécuniaire à l'encontre de la France, 9 étaient pilotées par le ministère de l'écologie et du développement durable, 3 étaient pilotées par le ministère de la santé et des solidarités et 2 étaient pilotées par le ministère de la recherche.

Le ministère de l'écologie et du développement durable considérait que 6 de ces affaires présentaient un risque fort et 8 un risque faible.

Parmi les affaires les plus sensibles, on notait l'insuffisante désignation de sites protégés au titre de Natura 2000, le problème de la pollution de l'eau par les nitrates en Bretagne, le contentieux lié au rejet d'eau douce et de limon par une centrale EDF dans l'étang de Berre ou encore la mise en œuvre de la directive « eaux résiduaires urbaines », qui impose aux collectivités territoriales d'importants travaux d'assainissement.

➤ Bien que récemment réduit, l'enjeu budgétaire lié aux dossiers litigieux reste élevé

- deux affaires ont été classées par la Commission (dates de chasse et pollution de l'eau destinée à la consommation humaine en Bretagne) tandis que le ministère de l'écologie et du développement durable a annoncé le respect des engagements pris sur le dossier Natura 2000, les sites manquants ayant été désignés avant le 30 avril 2006 ;

- le risque budgétaire lié aux dossiers litigieux reste élevé : entre 109 millions d'euros et 1,2 milliard d'euros, pour la seule somme forfaitaire, si la clôture des contentieux Natura 2000 est confirmée.

***Comment en est-on arrivé là ?***

➤ Les enjeux sont mal appréhendés lors de l'élaboration de la législation

- les études d'impact réalisées par la Commission sont lacunaires, en particulier d'un point de vue budgétaire, et ne sont pas déclinées à l'échelon national : les ministres et les députés européens n'ont donc pas toujours conscience de la portée budgétaire, pour les Etats membres, des projets de directive ou de règlement qui leur sont soumis, ni des difficultés potentielles d'application ;

- l'application différée dans le temps, en raison du délai de transposition des directives, est désresponsabilisante ;

- l'approche gouvernementale est trop administrative et les liens entre les institutions françaises et le Parlement européen sont encore insuffisants.

➤ La transposition des directives a longtemps accusé un retard important

- la France se situe en milieu de tableau : 15<sup>ème</sup> sur 25 au 8 mars 2006 ;

- des efforts importants ont été accomplis pour résorber le stock de directives environnementales à transposer : de 28 au 1<sup>er</sup> janvier 2002 à 13 au 1<sup>er</sup> janvier 2006 (dont 9 en retard de transposition).

➤ Le ministère de l'écologie a toutefois pris des dispositions pour assurer un suivi efficace de la transposition des directives

- il s'est doté d'une « task force juridique » pour faire face à cet enjeu ;

- la ministre de l'écologie et du développement durable estime que le risque financier lié au retard de transposition des directives est dorénavant « *quasi nul* » ;

- le commissaire européen chargé de l'environnement juge toutefois que la France doit mieux gérer le délai de transposition.

➤ Le pilotage est insuffisant lors de l'application des mesures

- le droit communautaire de l'environnement nécessite souvent des mesures d'application lourdes et impose aux Etats membres des obligations de résultat ;

- le ministère de l'écologie et du développement durable reste un « petit ministère » et dépend d'autres ministères pour la mise en oeuvre des actions par les services déconcentrés ;

- il n'est pas toujours chef de file sur les sujets environnementaux ;

- l'éclatement des polices de l'environnement (24 au total) complique encore la situation.

## 11 propositions pour remédier aux insuffisances actuelles

### Sensibiliser les agents publics et développer l'évaluation

**1) sensibiliser davantage les agents publics à l'importance du droit communautaire dans le domaine de l'environnement** et accroître, de manière générale, leur « culture communautaire » ;

**2) dès le départ et tout au long de la procédure d'élaboration de la législation communautaire, réaliser des études d'impact, non seulement juridiques mais également budgétaires et organisationnelles** – pour l'Etat comme pour les collectivités territoriales – afin de disposer d'une vision claire des enjeux et des difficultés éventuelles ;

**3) en aval, développer systématiquement une analyse coûts/bénéfices** des mesures communautaires dans le domaine de l'environnement, afin d'apprécier pleinement les effets de la législation communautaire dans ce domaine et d'en tirer les conséquences ;

### Faire coïncider le temps national et les exigences communautaires

**4) se saisir très en amont, dès les livres verts et les livres blancs, des propositions de la Commission**, afin de peser réellement sur le cours des débats ;

**5) adapter les modalités de transposition des directives**, afin d'utiliser pleinement le délai de transposition et de banaliser les transpositions de directives ;

### Renforcer l'analyse politique des projets de législation, en resserrant les liens entre les institutions

**6) conforter la place du Parlement national** au sein du processus d'élaboration des textes communautaires, en demandant, par exemple, à chaque ministre de présenter systématiquement les enjeux des propositions de législation communautaire devant la commission compétente et/ou la délégation pour l'Union européenne ;

**7) renforcer les relations entre le gouvernement, le Parlement national et le Parlement européen**, afin d'établir de véritables relations de travail entre ces trois acteurs, ce que la présence du siège du Parlement européen sur le territoire national devrait favoriser ;

**8) associer davantage au processus d'élaboration de la législation communautaire les collectivités territoriales**, qui supportent de nombreux coûts résultant de dispositions communautaires dans le domaine de l'environnement : le Sénat, représentant des collectivités territoriales, devrait jouer un rôle majeur en la matière ;

### Revoir l'organisation actuelle pour assurer une application effective et rapide du droit communautaire de l'environnement

**9) renforcer la coordination interministérielle**, tant au niveau de la transposition des directives que de l'application des mesures communautaires : dans un contexte de dépendance du ministère de l'écologie et du développement durable vis-à-vis des services d'autres ministères, cet élément est essentiel pour atteindre l'objectif d'appliquer pleinement le droit communautaire ;

**10) simplifier l'organisation des polices de l'environnement**, aujourd'hui très éclatées ;

**11) assurer, dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), un suivi systématique des actions entreprises par le ministère de l'écologie et du développement durable pour traiter les dossiers faisant l'objet de litiges.**

**Si la France paie largement le prix des insuffisances passées, il lui faut aujourd'hui changer de méthode pour éviter des sanctions pécuniaires potentiellement importantes et, surtout, restaurer une crédibilité très entamée.**

## I. LES SANCTIONS PÉCUNIAIRES : UNE ÉPÉE DE DAMOCLÈS BUDGÉTAIRE POUR LA FRANCE

### A. LA COMMISSION DISPOSE DE MOYENS JURIDIQUES POUR LUTTER CONTRE LES MANQUEMENTS DES ETATS À LEURS OBLIGATIONS COMMUNAUTAIRES

Il convient de rappeler que les articles 226 et 228 du traité instituant la Communauté européenne (ci-après désigné comme « traité CE ») fournissent à la Commission les moyens de s'assurer de l'application effective du droit communautaire.

#### 1. L'article 226 du traité instituant la Communauté européenne

L'article 226 du traité CE dispose ainsi que *« si la Commission estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations »*.

En pratique, la première étape de cette phase précontentieuse passe par l'envoi d'une **lettre de mise en demeure**, invitant l'Etat membre à présenter ses observations, dans un délai généralement fixé à deux mois.

Si la réponse ne parvient pas dans les délais ou si la Commission la juge insuffisante, elle peut alors décider d'adresser à l'Etat membre considéré un **avis motivé**, par lequel elle lui expose les manquements et les actions correctrices à apporter, là encore, en général, dans un délai de deux mois.

A l'issue de cette phase précontentieuse, si l'Etat membre considéré ne s'est pas mis en conformité avec le droit communautaire, la Commission, en application de l'article 226 du traité CE, peut **saisir la Cour de justice**, qui rend un arrêt auquel les parties doivent se conformer. Comme le précise le premier paragraphe de l'article 228 du traité CE, *« si la Cour de justice reconnaît qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, cet Etat est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice »*.

#### 2. L'article 228 du traité instituant la Communauté européenne

Le **deuxième paragraphe de l'article 228 du traité CE** complète cette procédure en traitant du cas des Etats qui ne se conforment pas à un premier arrêt de la Cour de justice. En effet, si la Commission estime que l'Etat membre concerné n'a pas pris les mesures requises, elle émet, après avoir donné à cet Etat la possibilité de présenter ses observations, un avis motivé précisant les points sur lesquels l'Etat membre concerné ne s'est pas conformé à l'arrêt de la Cour de justice (cas dit de *« manquement sur manquement »*).

La procédure initiale est donc dans ce cas la même que celle précédemment mentionnée : lettre de mise en demeure, puis nouvel avis motivé et, le cas échéant, nouvelle saisine de la Cour de justice.

L'article 228 du traité CE précise ainsi que « *si l'Etat membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour dans le délai fixé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice. Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'Etat membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances. Si la Cour de justice reconnaît que l'Etat membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte* ».

Cette seconde phase contentieuse, introduite par le traité de Maastricht, diffère donc de la première, dans la mesure où le traité prévoit, dans ce cas, la possibilité de sanctions financières à l'encontre des Etats membres qui ne se sont pas conformés à un précédent arrêt de la Cour de justice.

#### Les deux premières sanctions pécuniaires prononcées par la Cour de justice

Affaire	Nature de l'infraction	Demande de la Commission	Arrêt
<b>CJCE, 4 juillet 2000, Commission/Grèce</b>	Infraction concernant la gestion de déchets toxiques dans une région grecque.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Commission proposait 24.600 euros par jour de retard.</li> <li>• L'avocat général proposait, sur les mêmes bases, d'imposer des astreintes distinctes selon les obligations juridiques en cause.</li> </ul>	20.000 euros par jour de retard à compter du prononcé de l'arrêt.
<b>CJCE, 25 novembre 2003, Commission/Espagne</b>	Non conformité de la qualité des eaux de baignade intérieures sur le territoire espagnol.	La Commission demandait une astreinte de 45.600 euros par jour de retard pour la mise en conformité de 20 % des zones de baignades.	624.150 euros par an pour 1 % de zones de baignade dont la non-conformité aura été constatée au terme d'une année à compter de la constatation de la qualité des eaux atteinte lors de la première saison balnéaire suivant le prononcé du présent arrêt (en tout, 20 % des zones de baignades sont non conformes, ce qui correspondrait à 12.483.000 euros par an, soit 34.200 euros par jour).

## **B. L'ARRÊT DIT DES « POISSONS SOUS TAILLE » : UN CHOC SALUTAIRE ?**

A la suite des deux premiers arrêts rendus sur le fondement de l'article 228 du traité CE précédemment mentionnés, l'année 2005 a été marquée par un arrêt fondamental de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), en date du 12 juillet 2005<sup>1</sup>, qui a entraîné la condamnation de la France à des sanctions pécuniaires et un choc salutaire au sein de l'administration française.

L'affaire en cause, qui ne concernait pas le secteur de l'environnement mais celui de la pêche, présente un grand intérêt dans la mesure où elle souligne l'obligation de résultat qui incombe aux Etats membres.

### **1. L'objet du litige : la mise en œuvre concrète des mesures communautaires**

En l'espèce, il s'agissait d'appliquer des dispositions de deux règlements anciens :

- le règlement (CEE) n° 2057/82 du Conseil, du 29 juin 1982, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche exercées par les bateaux des Etats membres ;

- le règlement (CEE) n° 2241/87 du Conseil, du 23 juillet 1987, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche.

Cet élément présente par lui-même un intérêt, dans la mesure où le **règlement**, en application de l'article 249 du traité instituant la Communauté européenne, a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et, surtout, est **directement applicable dans tout Etat membre**, contrairement à la directive, qui nécessite une transposition dans chaque Etat membre. **Le fond de l'affaire concernait donc la mise en œuvre concrète des dispositions de ces deux règlements et le respect des arrêts de la Cour de justice des communautés européennes.**

Or, comme le soulignait l'avocat général Geelhoed dans ses premières conclusions précitées (point 29), « *l'ordre juridique communautaire, bien qu'il soit autonome, est un ordre juridique dépendant en ce sens que dans la plupart des matières, il dépend des efforts des Etats membres pour assurer un respect intégral des obligations imposées aux opérateurs économiques* ».

---

<sup>1</sup> Affaire C-304/02, Commission des Communautés européennes contre République française ; premières conclusions de l'avocat général M. L. A. Geelhoed présentées le 29 avril 2004 ; secondes conclusions de l'avocat général M. L. A. Geelhoed présentées le 18 novembre 2004 ; arrêt de la Cour (grande chambre) du 12 juillet 2005 (2005/C 217/06).

Il poursuivait en détaillant les obligations pesant sur les Etats membres : *« Les Etats membres ont, en application de l'article 10 CE, l'obligation générale d'adopter toutes les mesures nécessaires pour garantir que le droit communautaire est appliqué et mis en œuvre de manière effective et que son « effet utile » soit réalisé. Plus particulièrement, les Etats membres sont tenus d'assurer qu'un cadre réglementaire approprié soit mis en place pour l'application et l'exécution des mesures communautaires, que les autorités compétentes soient mises en place, que suffisamment de moyens soient disponibles et que des poursuites appropriées soient prises contre les contrevenants. Lorsque les mesures d'exécution dans les Etats membres sont inadéquates, il est impossible d'atteindre les objectifs des dispositions communautaires pertinentes d'une manière suffisamment uniforme dans la Communauté ».*

Or, la Cour de justice a jugé à plusieurs reprises que, *« en permettant aux Etats membres de profiter des avantages de la Communauté, le traité leur fait aussi l'obligation de respecter les règles ; [...] le fait, pour un Etat membre, de rompre unilatéralement, selon la conception qu'il se fait de l'intérêt national, l'équilibre entre les avantages et les charges découlant de son appartenance à la Communauté, met en cause l'égalité des Etats membres devant le droit communautaire et crée des discriminations à la charge de leurs ressortissants ; [et] ce manquement aux devoirs de solidarité acceptés par les Etats membres du fait de leur adhésion à la Communauté affecte jusqu'aux bases essentielles de l'ordre juridique communautaire »*<sup>1</sup>.

## **2. Une affaire ancienne : un cas grave de « manquement sur manquement »**

Saisie une première fois par la Commission, la Cour de justice des communautés européennes avait déjà condamné la France pour manquement à ses obligations communautaires, le 11 juin 1991, soit **quatorze ans avant le nouvel arrêt de 2005**.

Après un long dialogue avec la République française, la Commission a finalement décidé de saisir à nouveau la Cour de justice, sur le fondement de l'article 228 du traité instituant la Communauté européenne, estimant que la France n'avait pas pris les mesures nécessaires pour se conformer au premier arrêt de la Cour de justice.

---

<sup>1</sup> Arrêts du 7 février 1973, *Commission/Italie* (39/72, Rec. P. 101, points 24 et 25), et du 7 février 1979, *Commission/Royaume-Uni* (128/78, Rec. P. 419, point 12).

### 3. Les conclusions de l'avocat général : une interprétation extensive de l'article 228 du traité instituant la Communauté européenne

#### a) La réaffirmation du pouvoir de pleine juridiction de la Cour en matière de fixation des sanctions pécuniaires

Dans ses conclusions, l'avocat général a rappelé la position définie par la Cour dans le cadre de ses deux premiers arrêts rendus en application de l'article 228 CE : « *elle n'est pas liée par les propositions de la Commission relatives aux conséquences pécuniaires d'un jugement constatant qu'un Etat membre ne s'est pas conformé à un arrêt antérieur. Ces suggestions ne constituent qu'une base de référence utile pour la Cour lorsqu'elle utilise son pouvoir discrétionnaire en application de cet article. En d'autres mots, l'application de cette disposition relève des pouvoirs de pleine juridiction de la Cour* ».

#### b) La finalité des sanctions pécuniaires

L'avocat général Geelhoed a porté une attention particulière à l'effet recherché des sanctions pécuniaires.

Il relevait dans ses premières conclusions (point 87) que « *compte tenu de l'éventuel effet dommageable lié à la persistance d'un manquement aux obligations résultant du traité dans le cadre de la réalisation des objectifs des actes adoptés par les institutions communautaires, nous considérons que l'article 228, paragraphe 2, CE doit être appliqué de telle manière que dans certaines circonstances, les mesures pécuniaires ne se limitent pas à mettre fin au manquement mais développent également un effet préventif* ».

Il précisait ainsi son analyse dans ses secondes conclusions (points 40 et 41), plus explicites encore : « *bien qu'il soit tout à fait évident que l'article 228, paragraphe 2, CE vise à assurer qu'en fin de compte un Etat membre se conforme à un arrêt de la Cour par rapport auquel il n'a pas réagi de manière appropriée, si l'on examine cette disposition dans la perspective plus large des raisons sous-jacentes à l'inexécution d'un arrêt de la Cour, on peut voir que sa finalité est également d'assurer le respect par un Etat membre de ses obligations communautaires dans un sens plus général. Cela signifie que les instruments fournis par cette disposition peuvent également s'appliquer dans un but dissuasif ou, en d'autres mots, avec l'objectif de prévenir les manquements des Etats membres aux obligations qui résultent du droit communautaire. Par leur nature, la somme forfaitaire et l'astreinte ont deux finalités différentes. [...] la somme forfaitaire a un effet dissuasif alors que l'astreinte a un effet persuasif* ».

Si la Cour n'a pas elle-même retenu cette notion d'« effet dissuasif » de la somme forfaitaire dans son arrêt du 12 juillet 2005, l'administration française l'a bel et bien perçu comme tel.

*c) La possibilité de cumuler somme forfaitaire et astreinte*

L'avocat général Geelhoed a également analysé dans ses conclusions la possibilité pour la Cour de justice des communautés européenne d'infliger à la fois une condamnation à payer une somme forfaitaire et une condamnation au paiement d'une astreinte. Cette possibilité de cumul n'allait en effet pas de soi, dans la mesure où l'article 228, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne dispose que la Cour de justice peut infliger à l'Etat membre qui manque à ses obligations communautaires « *le paiement d'une somme forfaitaire **ou** d'une astreinte* ».

L'avocat général Geelhoed a toutefois mené un raisonnement téléologique, courant dans la pratique de la Cour de justice, qui l'a conduit à conclure à la possibilité de cumul de ces deux types de sanctions à visées différentes : « ***Ce qui est déterminant pour apprécier si l'article 228, paragraphe 2, CE permet d'imposer de manière combinée une somme forfaitaire et une astreinte, c'est la finalité et la raison d'être de cette disposition.** [...] dans certaines situations, le fait d'imposer soit une somme forfaitaire, soit une astreinte peut apparaître comme n'étant pas une réponse adéquate à un manquement persistant au droit communautaire, en sorte que la combinaison de ces deux instruments est requise. Cette interprétation se fonde sur la finalité et la fonction de l'article 228, paragraphe 2, CE. [...] Bien que, en général, le terme « ou », selon le contexte dans lequel il est utilisé, puisse avoir soit une signification exclusive, soit un sens inclusif, il est clair que, à la lumière des objectifs de l'article 228, paragraphe 2, CE décrits ci-dessus, il peut **uniquement être interprété dans son sens inclusif*** ».

**4. L'arrêt de la Cour de justice : 20 millions d'euros de somme forfaitaire et 57,8 millions d'euros d'astreinte par période de six mois**

Sur la base de ces conclusions, la Cour de justice a, pour la première fois, dans son arrêt du 12 juillet 2005, condamné un Etat membre – la France – à payer à la Commission, sur le compte « Ressources propres de la Communauté européenne » :

- une somme forfaitaire, à hauteur de 20 millions d'euros<sup>1</sup> ;
- et une astreinte, à hauteur de 57.761.250 euros pour chaque période de six mois à compter du prononcé de l'arrêt au terme de laquelle le premier arrêt de la Cour de justice, en date du 11 juin 1991, n'aura pas été exécuté pleinement.

---

<sup>1</sup> Cette somme forfaitaire est plus faible que la somme demandée par l'avocat général dans ses conclusions, puisque celui-ci proposait d'infliger à la France le paiement d'une somme forfaitaire de 115.522.500 euros, correspondant à une année d'astreinte.

### **Une charge financière répartie entre cinq ministères**

D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, le paiement de la somme forfaitaire de 20 millions d'euros a été réparti comme suit entre cinq ministères :

- 10 millions d'euros à la charge du ministère de l'agriculture, de la pêche et des affaires rurales, principal concerné ;

- 2,5 millions d'euros à la charge du ministère de la défense, responsable des actions de la gendarmerie maritime ;

- 2,5 millions d'euros à la charge du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, au titre de la direction générale des douanes et des droits indirects et de la direction générale de la consommation et de la répression des fraudes ;

- 2,5 millions d'euros à la charge du ministère des transports et de l'équipement ;

- 2,5 millions d'euros à la charge du ministère de la justice, les sanctions ayant été trop peu dissuasives.

La même clé de répartition a été reconduite pour le paiement de l'astreinte de 57,8 millions d'euros, dont le paiement a été requis par la Commission le 1<sup>er</sup> mars 2006.

Le produit des sanctions pécuniaires payées par les Etats membres est versé au budget général de la Communauté, au titre de la catégorie « autre revenu de la Communauté » en application de l'article 269 du Traité CE et de la législation sur les ressources propres.

Il convient de souligner que si la Cour de justice a décidé d'infliger le paiement d'une astreinte par période de six mois, c'est à la Commission européenne que revient l'appréciation de la nécessité ou non d'imposer effectivement le paiement de l'astreinte, en fonction des progrès réalisés par l'Etat membre pour se conformer à l'arrêt de la Cour de justice.

Dans le cas des « poissons sous taille », la Commission a ainsi estimé, le 1<sup>er</sup> mars 2006, que la France n'avait pas encore pris toutes les mesures nécessaires pour s'acquitter pleinement des obligations que lui impose un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 12 juillet 2005 et que, en conséquence, elle devait s'acquitter d'une astreinte au titre des six premiers mois suivant cet arrêt. La France a décidé de contester la décision de la Commission, mais a toutefois déjà dû la payer.

### **Les raisons invoquées par la Commission pour appliquer l'astreinte**

#### **« Qu'aurait dû faire la France à la suite du jugement de la CJE de juillet 2005 ?**

« Dans une correspondance adressée aux autorités françaises, l'an dernier, la Commission a défini l'action à laquelle elle s'attendait de la part de la France pour remplir ses obligations vis-à-vis de la Cour. Ceci impliquait la mise en place, par la France, d'un système de contrôle global, intégré et basé sur un cadre réglementaire adéquat, des inspections rigoureuses et complètes, l'organisation d'inspections selon une stratégie rationnelle. Ce système devait être mis en place de manière transparente et soutenue. Il y était aussi indiqué que le régime de sanctions devait garantir un effet dissuasif, comme requis par l'arrêt de la CJE.

« La Commission y définissait aussi les diverses mesures qui devaient être prises dans chaque partie du contrôle concernée ainsi que les informations précises qu'elle s'attendait à recevoir en ce qui concerne les inspections en mer et dans les ports, les inspections de la première vente du poisson et du stade suivant ainsi que celle du transport. Des informations devaient aussi être fournies sur les infractions détectées durant ces inspections. La Commission avait aussi requis des détails concernant le suivi de ces infractions et des sanctions imposées.

**« Qu'a fait la Commission pour évaluer la situation en France ?**

« La Commission était en contact avec les autorités françaises afin de les informer des mesures qu'elle devait mettre en place et des informations que la France devait lui fournir (...). Des réunions ont eu lieu entre les services de la Commission et des représentants des autorités françaises. Des inspecteurs de la Commission ont aussi entrepris 7 visites en France afin de constater par eux mêmes quelle était la situation concernant la mise en œuvre sur le terrain. La Commission s'est ensuite appliquée avec soin et de manière détaillée à évaluer toute l'information dont elle disposait avant de considérer sa décision. C'est sur la base des faits contenus dans cette évaluation que le Collège des Commissaires a décidé que la France n'avait pas encore pleinement exécuté l'arrêt de la CJE.

« Quelles sont les faiblesses qui persistent ?

« La Commission constate que la France a récemment pris des mesures. Toutefois, leur impact est encore limité. En outre, toutes les mesures annoncées n'ont pas encore été mises en œuvre. D'autres, telles que les modifications dans la législation, qui étendent l'application des sanctions administratives à toutes les infractions aux règles communautaires de pêche, entrées en vigueur le 6 janvier 2006, sont trop récentes pour avoir un impact mesurable.

*« Faiblesses dans le contrôle*

« Les mesures prises pour renforcer l'efficacité du système de contrôle, en particulier par une coopération renforcée entre les inspections sur toute la chaîne d'activités, du navire jusqu'à la vente finale, n'ont pas encore mené à des changements opérationnels sur le terrain où les inspecteurs de la Commission ont noté l'absence d'une stratégie globale et le manque d'exploitation des données collectées durant des inspections en amont.

« Des faiblesses ont été aussi notées dans le nombre, la qualité et la rigueur des inspections des activités de pêche, des débarquements, du transport et de la mise sur le marché du poisson. Cette situation était souvent due aux ressources humaines limitées employées à cette tâche ainsi qu'au manque de formation spécifique des inspecteurs. Ces faiblesses étaient dans bien des cas exacerbées par des rapports d'inspection inadéquats. En fait, des inspecteurs de la Commission ont constaté des infractions qui n'avaient pas fait l'objet de rapport écrit.

« La Commission a aussi constaté que dans le département du Finistère qui, étant donné le nombre de pêcheries présentes dans cette zone, est particulièrement vulnérable aux débarquements de merlu sous taille, les inspections des débarquements pour 2005, jusqu'en novembre, ne représentaient pas plus d'un pour cent de tous les débarquements. Des pourcentages encore plus bas ont été enregistrés dans d'autres régions sensibles telle que la Loire et l'Aquitaine.

*« Suivi des infractions*

« La Commission constate que le système en place depuis juillet 2005 jusqu'au 6 janvier 2006 (lorsque la France l'a modifié) était insuffisant pour garantir la poursuite efficace des infractions.

« Ainsi, en ce qui concerne le merlu sous taille, qui faisait l'objet du jugement de la Cour le 12 juillet 2005, les données les plus récentes font respectivement état pour 2004, 2005 et 2006, de quatre, sept et trois rapports d'infractions, sans aucune sanction imposée à ceux ayant enfreint les règles au cours de la même période.

« La Commission en conclut que la France ne peut être considérée comme s'étant pleinement acquittée de ses obligations que lui imposait l'arrêt de la Cour. Elle invite donc la France à prendre les actions requises dans son courrier de l'an dernier afin qu'elle soit en mesure de déclarer que cet Etat membre est en conformité, d'ici juillet 2006.

« Est ce que l'on n'aurait pas dû donner plus de 6 mois à la France pour mettre en place les mesures requises ?

« L'arrêt de la CJE est clair et sur le montant de l'astreinte et sur la durée de chaque période d'évaluation, qui est de 6 mois. Tant la Commission que la France sont tenues par cet arrêt et ne peuvent modifier la durée de cette période d'évaluation.

« Il est d'ailleurs utile de placer ce cas dans le contexte d'un manquement qui perdure depuis juin 1991. Entre-temps, deux avis motivés ont été envoyés par la Commission en 1996 et en 2000. En outre, le plan de reconstitution du merlu, adopté en avril 2004, exige que 20 % des débarquements de poisson provenant des pêcheries concernés soient entrepris en présence d'inspecteurs. Tous ces éléments, ajoutés au fait que la Commission avait décidé de se tourner de nouveau vers la Cour vu les manquements persistants de la France, auraient dû inciter cet Etat membre à rectifier les carences identifiées ».

*Source : Commission européenne*

### **C. LA NOUVELLE « DOCTRINE » DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE DEMANDE DE SANCTIONS PÉCUNIAIRES**

#### **1. La communication du 13 décembre 2005**

##### *a) Les innovations contenues dans la communication de la Commission*

Le 13 décembre 2005, la Commission a adopté une nouvelle communication relative à la mise en œuvre de l'article 228 CE. Celle-ci reprend largement les éléments contenus dans ses deux précédentes communications de 1996 et 1997, qu'elle remplace, tout en les adaptant pour tenir compte de l'élargissement de l'Union et de l'arrêt du 12 juillet 2005 sur les « poissons sous taille ».

Cette communication énonce, en particulier, les critères que la Commission entend appliquer lors de la saisine de la Cour afin d'évaluer le montant des sanctions pécuniaires qu'elle estime adapté aux circonstances.

**Trois innovations importantes** sont transcrites dans cette communication :

- le choix de la Commission, à l'avenir, de **demander systématiquement** à la Cour de justice la condamnation de l'Etat membre défaillant au paiement, non seulement d'une astreinte, mais également d'une somme forfaitaire. Par ailleurs, un **montant minimal de somme forfaitaire** est fixé pour chaque Etat membre, celui-ci s'élevant pour la France à **10,9 millions d'euros** ;

- le choix de la Commission, à compter de 2007, de **ne plus se désister en cas de régularisation en cours d'instance** et ce, afin d'inciter les Etats à se mettre en conformité le plus rapidement possible ;

- enfin, un **effort dans le sens du respect du principe de proportionnalité** dans la méthode de calcul des sanctions proposées à la Cour, c'est-à-dire une adaptation des montants, lorsque les circonstances le permettent, en fonction notamment des griefs, de la périodicité requise pour apprécier des résultats ou juger de l'efficacité de certaines mesures.

*b) Le mode de calcul de la somme forfaitaire et des astreintes*

(1) Le mode de calcul de la somme forfaitaire

S'agissant de la somme forfaitaire, la Commission propose :

- d'une part, la détermination d'une somme forfaitaire minimale fixe, (10,9 millions d'euros pour la France) ;
- d'autre part, un mode de calcul axé sur un montant journalier multiplié par le nombre de jours de persistance de l'infraction, qui s'appliquera lorsque le résultat dépasse la somme forfaitaire minimale.

**Le mode de calcul de la somme forfaitaire**

$$Sf = Fbsf \times Cg \times n \times jr$$

Où : Sf = Somme forfaitaire ; Fbsf = forfait de base « somme forfaitaire » ; Cg = coefficient de gravité ; n = facteur prenant en compte la capacité de payer de l'Etat membre incriminé ; jr = nombre de jours de la période de persistance de l'infraction.

(2) Le mode de calcul des astreintes

S'agissant de l'astreinte, normalement calculée par jour de retard à compter du jour où le deuxième arrêt de la Cour a été signifié à l'Etat membre incriminé jusqu'à ce que celui-ci mette fin à l'infraction, la Commission propose de retenir le mode calcul suivant :

- multiplication d'un forfait de base uniforme par un coefficient de gravité et un coefficient de durée ;
- multiplication du résultat obtenu par un facteur fixe par pays, prenant en compte à la fois la capacité de payer de l'Etat membre incriminé et le nombre de voix dont il dispose au Conseil.

**Le mode de calcul de l'astreinte journalière**

$$A_j = (F_{ba} \times C_g \times C_d) \times n$$

Où:  $A_j$  = astreinte journalière ;  $F_{ba}$  = forfait de base « astreinte » ;  $C_g$  = coefficient de gravité ;  $C_d$  = coefficient de durée ;  $n$  = facteur prenant en compte la capacité de payer de l'Etat membre incriminé.

Le tableau qui suit retrace ces différents paramètres.

Les modalités de calcul des sanctions définies par la Commission dans sa communication du 13 décembre 2005

	Forfait de base "somme forfaitaire"	Forfait de base "astreinte"	Coefficient de gravité	Coefficient de durée	Facteur n	Nombre de jours de persistance du manquement (Jr)	Astreinte journalière	Somme forfaitaire
<b>Formule "somme forfaitaire" tous Etats membres</b>	200 euros		de 1 à 20	sans objet	de 0,36 à 25,40	au cas par cas		minimale fixe : de 180 000 euros à 12 700 000 euros de 180 000 euros à 200*20*25,40*Jr
<b>Somme forfaitaire France</b>		600 euros	de 1 à 20	de 1 à 3	21,83	au cas par cas		minimale fixe : 10 915 000 euros de 10 915 000 euros à 200*20*21,83*Jr
<b>Formule "astreinte" tous Etats membres</b>	200 euros		de 1 à 20	sans objet	de 0,36 à 25,40	sans objet	de 216 euros par jour à 914 400 euros par jour	
<b>Astreinte France</b>		600 euros	de 1 à 20	de 1 à 3	21,83	sans objet	de 13 098 euros par jour à 785 880 euros par jour	

Source: ministère de l'écologie et du développement durable

*c) Des effets qui dépendront de l'appréciation de la Cour de justice*

Il convient de rappeler que la portée de la communication de la Commission, s'agissant notamment des modalités de calcul des sanctions, **dépendra de l'appréciation de la Cour de justice des Communautés européennes**, qui dispose d'un pouvoir de pleine juridiction.

A cet égard, certaines personnes auditionnées ont estimé que le cumul de la somme forfaitaire et de l'astreinte revêtait un caractère exceptionnel, ce que pourrait laisser penser l'analyse de l'avocat général Geelhoed dans ses secondes conclusions : *« Certains Etats membres soutiennent que le fait d'imposer une sanction combinée porterait atteinte au principe de proportionnalité. Nous admettons que, lorsque la Cour décide d'appliquer cet instrument, elle doit agir d'une manière qui soit proportionnelle à la situation existante. Toutefois, on ne saurait accepter a fortiori que la combinaison est intrinsèquement disproportionnée. Cela dépend entièrement des circonstances de l'espèce. Ces circonstances peuvent être telles que le fait de ne pas imposer une sanction composée à la fois d'une somme forfaitaire et d'une astreinte constituerait une réaction insuffisante et, partant, disproportionnée dans le sens inverse ».*

Par ailleurs, **la décision de la Commission de ne plus se désister à l'avenir en cas de régularisation en cours d'instance pourrait avoir des conséquences budgétaires importantes pour la France**, compte tenu du nombre d'affaires litigieuses.

## **2. La position du commissaire européen chargé de l'environnement**

Votre rapporteur spécial a rencontré le commissaire européen chargé de l'environnement, M. Stavros Dimas, afin de l'interroger sur la portée de cette nouvelle communication et les intentions de la Commission.

**M. Stavros Dimas a indiqué que la Commission préférerait le dialogue, la coopération avec les Etats membres, à la contrainte par la voie contentieuse.** Il a souligné que celle-ci était utilisée par la Commission comme le dernier moyen d'atteindre l'objectif final, à savoir la correcte application du droit communautaire de l'environnement dans l'ensemble des Etats membres.

Dans les développements du 22<sup>ème</sup> rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire consacrés au domaine de l'environnement, la Commission indiquait que, pour garantir la meilleure application possible du droit communautaire, elle recourait à des instruments complémentaires aux procédures d'infractions : « *Les initiatives proactives comprennent l'élaboration de lignes directrices et de documents interprétatifs, les discussions au sein des comités techniques et les contacts bilatéraux avec les Etats membres comme des réunions « paquet »* ». Elle soulignait, en revanche, qu'elle s'efforçait « *d'être aussi systématique que possible dans la vérification du respect de la législation* ».

#### **D. LES DOSSIERS LITIGIEUX : UN COÛT POTENTIELLEMENT TRÈS ÉLEVÉ**

##### **1. La France « en tête » pour les contentieux**

###### *a) Situation générale*

Les statistiques de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Commission européenne montrent que la France occupe une place de choix dans les procédures contentieuses ou précontentieuses, tous domaines confondus.

Si l'on considère les manquements d'Etat introduits devant la Cour de justice sur la période 1952-2004, la France arrive deuxième (derrière l'Italie), avec 332 recours, dont 23 introduits en 2004. **La France arrive en tête, cette même année, s'agissant des condamnations en manquement d'Etat : 23 condamnations (sur 144 condamnations prononcées à l'encontre de l'ensemble des Etats membres), pour seulement deux rejets.**

Le tableau qui suit retrace l'évolution du nombre de procédures d'infraction ouvertes par la Commission à l'encontre de la France depuis 2000.

**Nombre de procédures d'infraction ouvertes à l'encontre de la France au cours d'une année, détaillées par étape de la procédure**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Mise en demeure</b>	110	74	83	120	84
<b>Avis motivé</b>	43	50	53	48	41
<b>Saisine de la Cour</b>	27	22	31	21	23

*Source: Commission des Communautés européennes, 22<sup>ème</sup> rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2004), Annexe II, procédures d'infractions - ventilation par étape, base juridique, Etat membre et secteur*

*b) Le domaine particulier de l'environnement*

L'environnement constitue l'une des matières les plus porteuses de procédures d'infraction, même si la Commission, dans son 22<sup>ème</sup> rapport annuel précité sur l'application du droit communautaire, relevait que la mise en œuvre de la législation communautaire par les Etats membres s'était améliorée dans ce domaine, le nombre de plaintes enregistrées par la Commission passant de 555 en 2002 à 336 en 2004. **Malgré cette évolution, le secteur de l'environnement était le premier en terme de nombre de plaintes reçues**, devant le secteur « marché intérieur ».

La Commission a ainsi émis, en 2004, 101 avis motivés en application de l'article 226 du traité CE et a saisi la Cour de justice de 45 procédures. Elle a également adressé 14 lettres de mise en demeure et 6 avis motivés au titre de l'article 228 CE et a lancé des procédures d'infraction contre 8 nouveaux Etats membres.

Le secteur « Environnement et consommateurs » est le premier en nombre de recours directs introduits devant la Cour de justice en 2004, le deuxième si l'on prend en compte les renvois préjudiciels.

**Cette situation traduit les difficultés particulières au domaine de l'environnement, qui ne nécessite pas seulement une modification de la législation, mais très souvent des mesures d'application concrètes, les Etats membres étant tenus à une obligation de résultat et non de moyens.**

La France ne se distingue pas particulièrement de ce point de vue, puisque l'environnement constitue pour elle le principal risque de contentieux communautaire.

D'après les données transmises par le ministère de l'écologie et du développement durable, plus de **82 procédures** précédant un premier arrêt en manquement le concernaient directement.

S'agissant des contentieux au titre de l'article 228 CE, la situation est encore plus grave, ainsi que le souligne la note du Secrétariat général des affaires européennes du 11 janvier 2006 relative à l'exécution des arrêts de la Cour de justice : *« La réforme annoncée par la Commission dans sa récente communication relative à la mise en œuvre de l'article 228 CE est **susceptible d'affecter particulièrement la France, compte tenu du nombre d'arrêts en constatation de manquement en attente d'exécution. En effet, 30 procédures fondées sur l'article 228 CE sont actuellement ouvertes**<sup>1</sup> à son encontre (ce décompte intégrant les dossiers se trouvant au stade liminaire de la demande d'informations), parmi lesquelles une saisine imminente de la Cour et sept procédures ayant atteint le stade de l'avis motivé, dernière étape avant la saisine de la Cour. **Les cas les plus préoccupants concernent le domaine environnemental au sens large, qu'il s'agisse de la transposition incomplète***

---

<sup>1</sup> Depuis lors, certains dossiers ont fait l'objet d'une clôture et l'on ne compte plus « que » 24 procédures en cours, qui sont détaillées dans l'annexe n° 2.

*de la directive relative aux **micro-organismes génétiquement modifiés** (saisine probable dès janvier 2006) ou encore du **dossier relatif aux nitrates de Bretagne** (non-exécution d'un arrêt du 8 mars 2001), pour lequel la mise en conformité au droit communautaire pourrait nécessiter encore plusieurs années, ou encore ceux concernant **l'insuffisance de sites Natura 2000** (non exécution des arrêts du 11 septembre 2001 et du 26 novembre 2002) ».*

## **2. Un coût potentiellement très élevé**

Le coût de ces dossiers faisant l'objet de procédures au titre de l'article 228 CE est potentiellement très élevé, si l'on se réfère à l'arrêt de la Cour de justice sur les « poissons sous taille ».

On comptait ainsi, **en janvier 2006, 14 affaires environnementales sensibles**, dont :

- 9 étaient pilotées par le ministère de l'écologie et du développement durable ;
- 3 étaient pilotées par le ministère de la santé et des solidarités ;
- 2 étaient pilotées par le ministère de la recherche.

Le ministère de l'écologie et du développement durable considérait que 6 de ces affaires présentaient un risque fort et 8 un risque faible.

**L'analyse du ministère de l'écologie sur les dossiers environnementaux faisant l'objet d'une procédure au titre de l'article 228 CE (janvier 2006)**

1. Dossiers relevant de la responsabilité du ministère de l'écologie et du développement durable

- Affaire C-374/98, Basses Corbières (exécution d'un arrêt en manquement du 07/12/2000)  
Risque faible si le DOCOB est fourni rapidement. Risque fort sinon.  
Somme forfaitaire maximale : 223 millions d'euros
- Affaire C-038/99, Dates de chasse (exécution d'un arrêt en manquement du 07/12/2000)  
Risque faible en 2007 (fort en 2008)  
Somme forfaitaire maximale : 223 millions d'euros
- Affaire C-220/99, Transmission partielle de la liste nationale des sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire (exécution d'un arrêt en manquement du 11/09/2001)  
Risque fort. La France doit compléter le réseau d'ici avril 2006. Si elle ne respecte pas cette échéance, la saisine de la Cour de justice est probable et la condamnation en 2007 certaine.  
Somme forfaitaire maximale : 191 millions d'euros
- Affaire C-202/01, Procédure horizontale pour insuffisance de classement de zones de protection sensible (ZPS) (exécution d'un arrêt en manquement du 26/11/2002)  
Risque fort. La France doit compléter le réseau d'ici avril 2006. Si elle ne respecte pas cette échéance, la saisine de la Cour de justice est probable et la condamnation en 2007 certaine. Retards plus importants que pour la directive « Habitat ».  
Somme forfaitaire maximale : 160 millions d'euros
- Affaire C-280/02, Eaux résiduaires urbaines – désignations des zones sensibles (exécution d'un arrêt en manquement du 23/09/2004)  
Risque faible en 2007 (fort en 2008).  
Somme forfaitaire maximale : 95 millions d'euros
- Affaire C-239/03, Etang de Berre (exécution d'un arrêt en manquement du 07/10/2004)  
Risque faible en 2007 (fort en 2008).  
Somme forfaitaire maximale : 95 millions d'euros
- Affaire C-449/03, Décharge de Saint-Laurent-du-Maroni (exécution d'un arrêt en manquement du 13/12/2005)  
Risque fort.  
Somme forfaitaire maximale : 63 millions d'euros
- Affaire C-172/04, Mise en décharge (exécution d'un arrêt en manquement du 15/12/2005)  
Risque faible. Transposition en cours.  
Somme forfaitaire maximale : 95 millions d'euros
- Affaire C-191/04, Eaux résiduaires urbaines – Surveillance des agglomérations soumises à l'échéance du 31/12/1998 (exécution d'un arrêt en manquement du 16/06/2005)  
Risque faible en 2007 (fort en 2008).  
Somme forfaitaire maximale : 79 millions d'euros

## 2. Dossiers pilotés par le ministère de la santé et des solidarités

- Affaire C-266/99, Nitrates de Bretagne (exécution d'un arrêt en manquement du 26/11/2002)  
Risque fort. Progrès mais mesures qui restent insuffisantes.  
Somme forfaitaire maximale : 239 millions d'euros
- Affaire C-147/00, Eaux de baignade (exécution d'un arrêt en manquement du 28/10/2004)  
Risque faible en 2007 (fort en 2008).  
Somme forfaitaire maximale : 95 millions d'euros
- Affaire C-505/03, Nitrates – teneur de l'eau à consommation humaine en Bretagne (exécution d'un arrêt en manquement du 28/10/2004)  
Risque faible.  
Somme forfaitaire maximale : 95 millions d'euros

## 3. Dossiers pilotés par le ministère de la recherche

- Affaire C-429/01, Utilisation confinée d'organismes génétiquement modifiés (OGM) (exécution d'un arrêt en manquement du 22/11/2003)  
Risque fort. Transposition en cours mais la loi est actuellement au Conseil d'Etat<sup>1</sup>. De nombreux décrets et arrêtés doivent être adoptés après son adoption et l'échéancier prévu par la Recherche est très serré.  
Somme forfaitaire maximale : 127 millions d'euros
- Affaire C-419/03, Dissémination volontaire d'OGM (exécution d'un arrêt en manquement du 15/04/2004)  
Risque fort. Transposition en cours mais la loi est actuellement au Conseil d'Etat<sup>1</sup>. De nombreux décrets et arrêtés doivent être adoptés après son adoption et l'échéancier prévu par la Recherche est très serré.  
Somme forfaitaire maximale : 111 millions d'euros

*1. Le projet de loi a depuis lors été adopté, en première lecture, par le Sénat.*

*Source : ministère de l'écologie et du développement durable*

Le coût potentiel de condamnations au titre de ces 14 dossiers était compris entre **152,8 millions d'euros et 1,88 milliard d'euros** pour les seules sommes forfaitaires, selon les données du ministère de l'écologie et du développement durable. Par ailleurs, un dossier comme celui des nitrates de Bretagne présente des difficultés particulières d'application et de temps de réaction du milieu, ce qui pourrait entraîner le paiement d'astreintes pendant une période relativement longue.

**Il convient toutefois de relever – et de s'en féliciter – que la situation s'est toutefois améliorée depuis le mois de janvier 2006 avec le classement de deux affaires – le contentieux sur les dates de chasse et celui sur la pollution par les nitrates de l'eau à consommation humaine en Bretagne – et le probable classement du dossier Natura 2000, compte des efforts réalisés par la France pour désigner les sites manquants.**

**En conséquence, la menace à ce jour ne serait plus « que » comprise entre 109 millions d'euros et 1,2 milliard d'euros, au titre de la seule somme forfaitaire...**

Ayant posé ce constat, il convient d'en analyser les causes pour pouvoir y remédier à l'avenir.



## II. LES CARENCES DES PROCÉDURES D'ÉLABORATION ET D'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT

### *A. L'ÉLABORATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT : DES ENJEUX MAL APPRÉHENDÉS*

Les auditions menées au cours de cette mission de contrôle ont fait apparaître une **triple faiblesse** lors de l'élaboration du droit communautaire de l'environnement, ce qui peut ensuite entraîner des difficultés lors des phases de transposition ou d'application : les études d'impact sont lacunaires ; le délai de transposition peut apparaître déresponsabilisant ; l'approche politique des projets de législation reste parfois insuffisante. Il en résulte des difficultés importantes d'application.

#### **1. Les études d'impact des directives : des lacunes à combler**

La plupart des personnes auditionnées ont mis en évidence le **caractère lacunaire des études d'impact** associées aux projets de directives ou de règlements communautaires.

Il convient toutefois d'observer que des efforts réels ont été réalisés pour améliorer la qualité des études d'impact accompagnant les projets soumis au Conseil et au Parlement européen, notamment dans le cadre de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », qui souligne l'importance de la mesure préalable des conséquences financières ou administratives des projets législatifs. Cet accord interinstitutionnel prévoit également que le Parlement européen et le Conseil devront faire procéder à des analyses d'impact des amendements substantiels qu'ils proposent.

**Les dispositions de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » (2003/C 321/01)  
relatives aux analyses d'impact**

« 27. Conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la Commission tient dûment compte dans ses propositions législatives de leurs conséquences financières ou administratives, notamment pour l'Union et les Etats membres. En outre, les trois institutions, chacune pour ce qui la concerne, tiennent compte de l'objectif d'assurer une application adéquate et efficace dans les Etats membres.

« 28. Les trois institutions conviennent de l'apport positif des analyses d'impact pour améliorer la qualité de la législation communautaire, en ce qui concerne tant son champ d'application que son contenu.

« 29. La Commission poursuivra la mise en œuvre du processus intégré d'analyse d'impact préalable pour les projets législatifs majeurs, en associant en une seule évaluation les analyses d'impact portant, notamment, sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux. Les résultats de ces analyses seront mis entièrement et librement à la disposition du Parlement européen, du Conseil et du public. Dans l'exposé des motifs de ses propositions, la Commission indiquera en quoi les analyses d'impact ont influencé celles-ci.

« 30. Lorsque la procédure de codécision s'applique, le Parlement européen et le Conseil pourront également, sur la base de critères et de procédures définis en commun, faire procéder à des analyses d'impact préalables à l'adoption d'un amendement substantiel, soit en première lecture, soit au stade de la conciliation. Dans les meilleurs délais après l'adoption du présent accord, les trois institutions procéderont à un bilan de leurs expériences respectives et examineront la possibilité de définir une méthodologie commune ».

Votre rapporteur spécial a consulté quelques études d'impact récentes – au demeurant exclusivement présentées en anglais – et a pu constater leur intérêt pour présenter les différentes options possibles et le contexte de la proposition de la Commission.

Dans le cas de la proposition de directive du Parlement et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion des inondations en date du 18 janvier 2006, par exemple, l'étude d'impact analyse les impacts économiques et contient quelques données relatives au coût actuellement constaté dans certains Etats résultant de la production de cartes recensant les risques d'inondations. Mais le document reste assez général et souligne que le coût réel de la mesure dépendra des choix qui seront effectués par les Etats membres, raisonnement souvent retenu par la Commission.

En effet, la plupart des personnes rencontrées au sein des institutions communautaires estiment qu'une analyse plus fine de l'impact potentiel des mesures proposées sur un Etat membre particulier ne peut être menée que par l'administration de l'Etat membre, qui dispose des éléments les plus précis pour analyser ces effets.

A cet égard, la circulaire du 9 novembre 1998 relative à la procédure de suivi de la transposition des directives communautaires en droit interne rappelait la nécessité « *de prendre en considération, dès le stade de l'élaboration et de la négociation des projets de directive, les effets sur le droit interne des dispositions envisagées et les contraintes ou difficultés politiques qui pourront en résulter* ».

Or, les personnes auditionnées au sein de l'administration française ont indiqué que **l'étude d'impact communautaire n'était pas, en règle générale, déclinée à l'échelon national, et qu'il était très difficile d'avoir une idée réelle de l'impact potentiel des mesures proposées par la Commission pour l'Etat membre, notamment d'un point de vue budgétaire.**

Ceci est d'autant plus regrettable qu'environ 85 % du droit français de l'environnement a une origine communautaire (cf. infra C).

Les anciens ministres de l'écologie et du développement durable et les députés européens auditionnés ont également confirmé qu'ils **n'avaient pas, au moment de l'adoption des projets de directive ou de règlement qui leur étaient soumis, une vision claire des conséquences potentielles de ce texte, en particulier budgétaires, pour le budget de l'Etat, pas plus que pour celui des collectivités territoriales éventuellement concernées.**

## **2. L'application différée dans le temps des textes communautaires : un effet déresponsabilisant ?**

Un deuxième aspect, propre aux directives, doit être relié au précédent pour expliquer la mauvaise appréhension des projets soumis au Conseil et au Parlement : le délai de transposition.

En effet, contrairement au règlement qui est directement applicable dans tous ses effets, la directive nécessite une transposition par l'Etat membre, et un délai est donc accordé afin de lui permettre « d'adapter » ou de transposer la directive dans son droit national.

Si ce délai est bien évidemment nécessaire, il peut également se révéler déresponsabilisant à certains égards : le ministre qui donne son accord au Conseil est rarement celui qui est chargé de superviser la mise en œuvre concrète de la directive... Les personnes auditionnées par votre rapporteur spécial ont indiqué que ceci, lié également à l'absence, jusqu'au traité de Maastricht, de pouvoirs dissuasifs de sanctions de la part de la Cour de justice des communautés européennes, avait pu expliquer par le passé la moindre attention aux effets réels des projets de directive ou de règlements, et par là même aux études d'impact.

Cet élément semble être particulièrement important dans le domaine de l'environnement, cause noble mais qui se heurte à davantage de difficultés lors des arbitrages internes au sein du gouvernement français.

### 3. Un déficit d'approche politique des projets de législation

Le troisième élément important à prendre en compte, et qui peut expliquer certaines difficultés rencontrées lors de l'application concrète des règlements ou directives, tient à ce que l'on pourrait qualifier de **déficit d'approche politique des projets de législation communautaire**.

#### *a) Une approche gouvernementale trop administrative ?*

Il convient tout de rappeler le rôle essentiel joué par le Secrétariat général des affaires européennes<sup>1</sup> (SGAE) dans le processus d'élaboration des positions françaises sur les projets de directives ou de règlements communautaires.

Cette instance, placée sous l'autorité directe du Premier ministre, a pour missions principales l'élaboration des positions de la France sur les questions communautaires et la coordination des liaisons entre les autorités administratives et gouvernementales françaises et les institutions européennes.

**Les missions du SGAE définies par l'article 2 du décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005  
relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires  
européennes**

1° Sous réserve de la responsabilité du ministre des affaires étrangères au titre de la politique étrangère et de sécurité commune :

a) Il instruit et prépare les positions qui seront exprimées par la France au sein des institutions de l'Union européenne ainsi que de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Il assure la coordination interministérielle nécessaire à cet effet. Il transmet les instructions du Gouvernement aux agents chargés de l'expression des positions françaises auprès de ces institutions ;

b) Il veille à la mise en oeuvre, par l'ensemble des départements ministériels, des engagements souscrits par le Gouvernement dans le cadre des institutions européennes ;

c) Il assure, avec le secrétariat général du Gouvernement, la mise en oeuvre des procédures qui incombent au Gouvernement pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution ;

d) Il assure le secrétariat du comité interministériel sur l'Europe ;

2° Il assure, en liaison avec le secrétariat général du Gouvernement, le suivi interministériel de la transposition des directives et des décisions-cadres ;

3° Il coordonne, avec le ministre chargé des affaires européennes, le dispositif interministériel permettant l'information du Parlement européen sur les positions de négociations du Gouvernement ;

4° Il coordonne le dispositif interministériel de suivi de la présence française au sein des institutions européennes.

---

<sup>1</sup> Le SGAE a succédé en octobre 2005 au secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI).

Toutes les personnes auditionnées au cours de cette mission de contrôle ont salué l'action menée par le SGAE pour définir une position interministérielle sur les projets de législation communautaire. En revanche, les anciens ministres MM. Michel Barnier et Serge Lepeltier ont souligné la **trop faible approche politique des projets de législation dans la chaîne française d'élaboration des textes communautaires**. D'autres Etats membres se distinguent de la France sur ce point, comme la Finlande : Mme Satu Hassi, vice-présidente de la commission de l'environnement, de la santé et la sécurité alimentaire au Parlement européen et ancienne ministre de l'environnement de son pays a ainsi indiqué à votre rapporteur spécial que les ministres se rencontraient régulièrement pour arbitrer les points de désaccord.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial observe que le SGAE rencontre certaines difficultés dans la mise en œuvre du dispositif interministériel de suivi de la présence française au sein des institutions européennes, et relève en particulier que les membres du gouvernement et les représentants de l'administration sont moins présents au sein du Parlement européen que leurs homologues d'autres Etats membres. Ce problème est toutefois plus politique et culturel que purement administratif.

*b) Des relations renforcées entre le Parlement français et le gouvernement*

Il convient de noter que l'approche politique des projets de législation communautaire dépend également de **l'intervention du Parlement national** dans le processus d'élaboration des normes, qui **s'est accrue au cours des années récentes**, notamment sous l'impulsion des délégations pour l'Union européenne<sup>1</sup>.

On rappellera que le Sénat organise régulièrement des questions orales avec débat portant sur des sujets européens. Cette procédure permet au Sénat de débattre avec le ministre compétent d'un problème européen précis.

La **circulaire du Premier ministre du 19 décembre 2005** relative à l'association du Parlement, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et de la société civile aux processus de décision européens, souligne l'importance des relations entre Parlement et gouvernement et prévoit :

- l'organisation, avant chaque Conseil européen, d'un débat sans vote devant les deux assemblées ;

- la présentation systématique au Parlement des enjeux et des résultats de chaque conseil des ministres de l'Union européenne ;

---

<sup>1</sup> *Se reporter notamment au rapport d'information n° 176 (2004-2005) de notre collègue Hubert Haenel, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, sur « L'évolution du rôle européen du Parlement français », ainsi qu'au rapport d'information n° 365 (2005-2006) de notre collègue Jean Bizet, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, sur « L'Union européenne au Sénat ».*

- l'extension du champ d'application de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution, qui organise la transmission aux assemblées des projets de textes européens sur lesquels elles peuvent voter des résolutions.

A cet égard, votre commission des finances a ainsi entendu, conjointement avec les délégations pour l'Union européenne du Sénat et de l'Assemblée nationale, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avant la tenue du Conseil ECOFIN du 14 mars 2006, montrant ainsi sa volonté de renforcer son suivi des dossiers communautaires<sup>1</sup>.

*c) Des relations encore insuffisantes avec le Parlement européen*

Le troisième aspect qui ressort des auditions menées par votre rapporteur spécial est l'insuffisante prise en compte par la France du rôle du Parlement européen dans le processus décisionnel, et ce alors que la politique de l'environnement entre dans le champ de la codécision, prévue par l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne (cf. annexe n° 1). Comme l'ont souligné M. Serge Lepeltier, ancien ministre de l'écologie et du développement durable, et Mme Marie Anne Isler Béguin, députée européenne, **la France n'a pas encore pris en compte ni tiré les conséquences de la montée en puissance du Parlement européen.**

Si les députés européens français reçoivent bien des dossiers transmis par le SGAE les informant de la position de la France sur les projets en discussion, les auditions menées laissent transparaître des relations encore insuffisantes, alors que d'autres Etats, comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni, parviennent à entretenir des liens plus étroits avec leurs députés européens. La différence d'organisation de l'emploi du temps du Parlement européen et du travail national explique sans nul doute une partie des difficultés rencontrées, mais elle devrait être dépassée compte tenu de l'importance des enjeux. **Ce sont, en effet, de véritables rapports de travail qu'il faudra établir à l'avenir si l'on veut remédier aux carences actuelles. La présence du siège du Parlement européen sur le territoire national devrait faciliter ces rapprochements.**

---

<sup>1</sup> Audition de M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le jeudi 9 mars 2006. Le compte rendu de cette audition est consultable sur le site internet du Sénat à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/bulletin/20060313/fin.html#toc2>.

## ***B. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES : DES EFFORTS RÉELS POUR RÉSORBER LE RETARD AU COURS DES ANNÉES RÉCENTES***

### **1. L'Etat de la transposition des directives : une amélioration sensible au cours des années récentes**

La France a accompli de réels efforts pour combler son retard en matière de transposition des directives environnementales au cours des dernières années. MM. Michel Barnier et Serge Lepeltier ont souligné que cette nette amélioration était due à **l'implication du Premier ministre** d'alors, M. Jean-Pierre Raffarin, dans le suivi de ce dossier.

Le stock de directive à transposer en début d'année est ainsi passé de 28 en 2002 à 23 en 2003, 2004 et 2005 puis a été ramené à 13 en 2006.

**Sur les 13 directives à transposer au 1<sup>er</sup> janvier 2006, 9 étaient en retard de transposition.** La plupart d'entre elles devraient toutefois faire l'objet d'une transposition rapide par voie réglementaire, conformément aux orientations données par la secrétaire générale des affaires européennes dans sa note du 19 décembre 2005.

Il convient de relever que **le ministère de l'écologie et du développement durable a mis en place une « task force juridique »** afin de réduire les délais de transposition des directives et de prévenir les risques de contentieux. La « task force juridique » est notamment chargée de mettre au point un tableau de bord de l'état d'avancement des projets de textes de transposition, de repérer les blocages internes et externes au ministère de l'écologie et du développement durable et de proposer des solutions, de préparer et de mettre en œuvre les décisions prises par le secrétariat général des affaires européennes et le secrétariat général du gouvernement.

Ce faisant, la ministre de l'écologie et du développement durable, Mme Nelly Olin, a estimé lors du comité interministériel sur l'Europe du lundi 6 février 2006 que **le risque financier lié au retard de transposition des directives serait « quasi nul »**.

### **2. Tirer le meilleur parti du délai de transposition : un enjeu réel**

M. Stavros Dimas, commissaire européen chargé de l'environnement, a fait observer à votre rapporteur spécial que la France n'utilisait pas toujours correctement le délai de transposition : elle tarde parfois à se saisir de la question de la transposition, ce qui la conduit alors soit à ne pas trouver une solution adaptée aux circonstances locales, soit à dépasser largement les délais de transposition, prenant ainsi le risque d'un contentieux et se retrouvant obligée de négocier des délais supplémentaires.

Plusieurs personnes auditionnées par votre rapporteur spécial ont souligné que cette **stratégie de négociation de dernière minute**, comme c'était le cas pour Natura 2000, a permis à la France d'éviter certaines saisines de la Cour de justice ou certaines condamnations, mais qu'elle avait très **profondément atteint la crédibilité de la France** auprès de la Commission européenne, ainsi que votre rapporteur spécial a pu le constater.

S'agissant de la transposition des directives, tous domaines confondus, la France occupe une position de milieu tableau : **15<sup>ème</sup> sur 25 au 8 mars 2006.**

***C. L'APPLICATION EFFECTIVE DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT : UN ENJEU FORT DANS UN CONTEXTE MARQUÉ PAR UN FAIBLE PILOTAGE***

**1. Le droit de l'environnement est essentiellement d'origine communautaire**

Il convient de souligner la part essentielle occupée par le droit communautaire de l'environnement, puisque **environ 85 % du droit de l'environnement français a une origine communautaire**. On dénombre ainsi environ 49 règlements et 116 directives ayant trait à l'environnement, auxquels il convient d'ajouter les décisions et les conventions ou accords internationaux.

Ce droit communautaire a un impact important sur le budget de l'écologie et du développement durable : en 2006, **la mise en œuvre de Natura 2000 mobilise ainsi 40 millions d'euros en autorisations d'engagement** (contre 25,43 millions d'euros en 2005) **et 25 millions d'euros en crédits de paiement** (contre 19,78 millions d'euros en 2005) ; dans le domaine de la politique de l'eau, le projet annuel de performance de la mission « Ecologie et développement durable » annexé au projet de loi de finances pour 2006 précise que **la mise en place des directives communautaires** (directive relative aux eaux résiduaires urbaines, directive relative aux nitrates, directive cadre sur l'eau) **a représenté près de 40 % des moyens d'engagement des agences de l'eau sur la période 2003-2006** (3,2 milliards d'euros). Le droit communautaire est d'autant plus important dans le domaine de l'environnement qu'il assigne très souvent des objectifs que les Etats membres doivent atteindre. L'extrait de la maquette budgétaire qui suit fournit un exemple de l'importance de l'impact de la législation communautaire sur le budget de l'écologie et du développement durable. Il permet également de souligner le poids des conventions internationales dans le domaine de l'environnement.

**Votre rapporteur spécial s'attachera, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, à mettre en évidence le coût direct induit par les normes communautaires au sein du budget de l'écologie et du développement durable.**

**Le droit communautaire vu à travers la maquette budgétaire :  
un extrait du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions »**

Programme 1 (février 2006) Prévention des risques et lutte contre les pollutions	LOLF et Obligations réglementaires Traité et Accords internationaux	Textes communautaires	Dispositions législatives <a href="http://webpublications/code/accueildefaut.htm">http://webpublications/code/accueildefaut.htm</a>	Dispositions réglementaires et Circulaires	Plans d'action /Stratégie
	Convention des Nations unies sur le droit de la mer	Directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux Décision-cadre 2005/667 JAI du 12/07/2005			
Action 1 (3) Prévention des risques technologiques					
111 Amélioration de la qualité de l'environnement sonore		Directive 70/157/CEE Niveau sonore admissible et dispositif d'échappement des véhicules à moteur Directive 78/1015/CEE Niveau sonore admissible et dispositif d'échappement des motocycles Directive 94/25/CE Bateaux de plaisance Directive 2000/14/CE Emissions sonores dans l'environnement des matériels destinés à être utilisés à l'extérieur des bâtiments Directive 2002/49/CE Evaluation et gestion du bruit dans l'environnement	Livre V, Titre VII - Prévention des nuisances sonores		
112 Prévention des risques et pollutions générés par les installations classées	Protocole PRTR (Registre des rejets et transferts de pollution) Protocole de Carthagène (OGM) Convention d'Heisinki (Effets transfrontières des accidents industriels) Décision C(88)84 sur l'échange d'informations concernant les accidents susceptibles de provoquer des dommages transfrontières	Directive 1996/61/CE dite IPPC Prévention et réduction intégrée de la pollution Règlement dit E-PRTR Registre européen des rejets et transferts de pollution en cours de publication Directive 90/219/CEE Utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés Directive 2001/18/CE Dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement Règlement (CE) 1829/2003 Denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés Règlement (CE) 1830/2003 Traçabilité et étiquetage des organismes génétiquement modifiés Règlement (CE) 1946/2003 Mouvements transfrontières des organismes génétiquement modifiés Directive 96/82/CE dite SEVESO II - Maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses	Livre V, Titre Ier - ICPE		

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

## 2. Le pilotage pour appliquer le droit communautaire de l'environnement est-il suffisant ?

L'application du droit communautaire de l'environnement nécessite un pilotage fort, ce qui n'est pas, ou n'a pas été, toujours le cas. On soulignera en effet que **l'environnement est, par nature, une problématique transversale, qui s'accommode mal des cloisonnements ministériels verticaux.**

**Deux difficultés** surgissent de ce point de vue : le ministère de l'écologie et du développement durable reste, au sein des structures de l'administration centrale, un « petit ministère » et il est, en outre, dépendant de plusieurs autres ministères pour la mise en œuvre concrète de ses décisions, ainsi que votre rapporteur spécial l'a relevé dans ses rapports sur les crédits de l'écologie et du développement durable au moment de l'examen du budget.

**L'éclatement des polices de l'environnement** (24 au total) ne constitue pas non plus un facteur de simplicité. Dans sa communication devant le comité interministériel sur l'Europe du 6 février 2006, la ministre de l'écologie et du développement durable, Mme Nelly Olin, indiquait que « *nous disposons maintenant d'un bon arsenal législatif et réglementaire, et des agents de contrôle de grande qualité. Mais nous sommes dans une très grande insuffisance en terme de moyens humains et financiers pour garantir l'ordre public écologique. Au-delà de nos propres agents, il nous faut mobiliser les autres administrations (agriculture, équipement, industrie, santé...) qui mettent en œuvre les 24 polices de l'environnement, et mobiliser les décideurs politiques et économiques* ».

**Votre rapporteur spécial considère qu'il est essentiel de renforcer la coordination interministérielle, en fonction des priorités définies.** Le rapport sur Natura 2000 de la mission d'audit de modernisation<sup>1</sup> recommande également, s'agissant de ce dossier précis, « **une coordination interministérielle plus forte, et en particulier la participation effective du ministère de l'agriculture et de la pêche au pilotage de ce dossier, dans un dispositif formalisé de management de la qualité. La gestion complexe du dossier de la conditionnalité des aides, à partir d'analyses initiales de deux ministères dont il était normal qu'elles diffèrent, est en effet apparue à la mission comme révélatrice d'une nécessité de renforcer le pilotage commun** ».

---

<sup>1</sup> Mission d'audit et de modernisation, rapport sur Natura 2000 établi par MM. Michel Badré, Daniel Lejeune, François Baratin, Dominique Bidou, Jean-Marie Bourgau et Gérard Cravero (janvier 2006), disponible sur internet à l'adresse suivante : [http://www.performance-publique.gouv.fr/pdf/audit/Rapport-VI-Ecologie-Natura%20\\_2000-def.pdf](http://www.performance-publique.gouv.fr/pdf/audit/Rapport-VI-Ecologie-Natura%20_2000-def.pdf)

Ce constat, valable pour Natura 2000, peut être généralisé, et ce d'autant plus que certains dossiers « environnementaux » sont parfois pilotés par d'autres ministères que celui de l'écologie et du développement durable, comme le dossier des nitrates en Bretagne ou celui des organismes génétiquement modifiés.

#### **La liste des polices judiciaires spéciales de l'environnement**

- La police de l'eau (eau douce et eau de mer)
- La police de l'environnement en mer :
  - Rejets des navires
    - \* Obligation d'assurance pour les dommages résultant des pollutions par hydrocarbures
    - \* Rejets polluants des navires
      - Pollutions dues aux opérations d'exploitation sous-marine
      - Pollutions dues à des opérations d'immersion
      - Pollutions dues à des opérations d'incinération
      - Rejets nuisibles en mer ou dans les eaux salées (aval de la limite de salure des eaux)
- La police de l'air
- La police du littoral
- La police des parcs nationaux
- La police des réserves naturelles
- La police des sites
- La police de la circulation motorisée dans les espaces naturels
- La police de la protection de la flore et de la faune
- La police de la chasse
- La police de la pêche (habitats et faune piscicoles)
- La police des installations classées pour la protection de l'environnement
- La police des produits chimiques et biocides
- La police en charge des organismes génétiquement modifiés
- La police des déchets
- La police de la prévention des risques naturels
- La police de la prévention des risques technologiques
- La police du bruit
- La police de l'affichage publicitaire
- La police de l'Antarctique

*Source : ministère de l'écologie et du développement durable*

### **3. Une question en suspens : les relations Etat/collectivités territoriales**

Si l'Etat est responsable de la mise en œuvre du droit communautaire devant la Commission européenne, certaines décisions d'application relèvent toutefois d'autres collectivités, ce qui amène à s'interroger sur leur participation financière.

Lors de sa communication devant le comité interministériel sur l'Europe du lundi 6 février 2006, la ministre de l'écologie et du développement durable, Mme Nelly Olin, a ainsi suggéré « *que le Gouvernement saisisse le Conseil d'Etat de la question de l'inscription des pénalités au budget des collectivités territoriales, pour faire suite au rapport qu'il a publié en 2003 sur la responsabilité des collectivités territoriales face à leurs obligations communautaires, avant qu'une trop grande part des budgets déjà si contraints de nos départements ministériels ne soient grevés de pénalités par ailleurs insoutenables* ».

**Votre rapporteur spécial est très réservé sur cette proposition, dans la mesure où les collectivités territoriales sont très peu, voire pas, associées au processus décisionnel en amont**, ainsi que le Conseil d'Etat l'avait également relevé dans son rapport d'octobre 2003<sup>1</sup>. Les membres de la direction générale de l'environnement de la Commission européenne rencontrés par votre rapporteur spécial ont également souligné l'absence d'association des collectivités territoriales lors des réunions techniques d'application des textes.

#### **L'analyse menée par le Conseil d'Etat sur la prise en compte des collectivités territoriales dans le processus d'élaboration des normes communautaires**

« • *L'impact des projets de textes communautaires sur les collectivités territoriales n'est pas suffisamment mesuré*

« Ceci se vérifie dans la présentation des projets de texte par la Commission qui ne compte pas d'évaluation des conséquences que ces derniers pourront avoir sur les collectivités territoriales des différents Etats membres. Même les réflexions prospectives de la Commission, qui prennent la forme de « livres verts » et de « livres blancs », sont encore trop peu l'occasion d'appréhender cet impact.

« Une telle mesure n'est pas davantage effectuée par les administrations françaises, pourtant mieux placées pour s'y livrer, lorsqu'elles reçoivent ces projets. Il est vrai qu'aucun texte n'en crée l'obligation. Cette situation s'accompagne de la mise en évidence d'une double difficulté rencontrée par certains services dans leurs efforts entrepris dans cette voie : difficulté pour faire remonter les informations pertinentes sur ce sujet en provenance des services déconcentrés compétents, difficulté d'obtenir que les données disponibles soient prises en compte dans la réflexion interministérielle.

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, section du rapport et des études, « *Collectivités territoriales et obligations communautaires* », étude adoptée le 23 octobre 2003 par l'assemblée générale du Conseil d'Etat.

« • *Les collectivités territoriales françaises sont peu associées à l'examen des textes communautaires*

« [...] Les procédures nationales d'**élaboration des positions françaises** sur les projets de textes communautaires ne permettent de tenir compte que très indirectement des positions des collectivités locales. Celles-ci ne sont pas présentes ni représentées en tant que telles dans le cadre de la coordination ministérielle et interministérielle sur les questions communautaires à Paris. En effet, aucun texte ne prévoit de les associer à ce processus. De plus, aucun ministère n'a vocation à s'exprimer en leur nom. S'il existe au Quai d'Orsay un diplomate « délégué aux collectivités territoriales », celui-ci qui n'est pas un représentant des collectivités territoriales, ne suit pas les négociations communautaires. Un chargé de mission « collectivités territoriales » avait bien été nommé au SGCI mais il n'est resté en fonction que quelques semaines. Les collectivités territoriales, même métropolitaines, ne sont pas non plus consultées sur les projets de textes susceptibles d'avoir un impact sur les conditions d'exercice de leurs compétences avant que cette coordination ait lieu. Les collectivités d'outre-mer font, en revanche, figure d'exception. Ainsi, l'article 68 de la loi organique portant statut de la Polynésie française, s'inspirant de l'article 88-4 de la Constitution, prévoit que les projets d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative et qui concernent l'accord d'association du territoire avec la Communauté européenne sont transmis pour consultation à l'assemblée de ce territoire. De façon plus générale<sup>1</sup>, cette assemblée peut transmettre au gouvernement des propositions de modifications ou d'adaptations des lois en vigueur ou en cours d'élaboration qui concernent les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales. Le congrès de Nouvelle-Calédonie dispose de la même faculté<sup>2</sup>.

« Les seuls qui peuvent se faire aujourd'hui les porte-parole des collectivités territoriales sont les membres du Parlement détenant également un mandat local, dans le cadre de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution.

« Ce constat vaut aussi pour les **discussions à Bruxelles**.

« A la différence de la pratique d'autres Etats membres<sup>3</sup> les délégations françaises dans les groupes de travail au Conseil ne comprennent pas de représentant des collectivités territoriales. Lorsqu'une procédure pré-contentieuse lancée par la Commission porte sur des agissements reprochés à une collectivité territoriale, celle-ci n'est pas associée aux échanges qui ont lieu avec la Commission à ce sujet. Par ailleurs, la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ne comprend pas d'agent spécifiquement en charge des questions préoccupant les collectivités territoriales et traitées au cours des négociations communautaires, même si elle développe de plus en plus de contacts avec les bureaux de représentation des collectivités territoriales françaises, chaque année plus nombreux.

« Cette association limitée, qui correspond à une prise en compte imparfaite du rôle joué par les collectivités territoriales dans la mise en œuvre du droit communautaire, ne contribue pas à une bonne connaissance des obligations communautaires par les collectivités territoriales et peut favoriser des manquements de leur part ».

1. Article 70 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française : « Dans les matières de la compétence de l'Etat, l'assemblée de la Polynésie française peut adopter des vœux tendant soit à étendre des lois ou règlements métropolitains, soit à abroger, modifier ou compléter les dispositions législatives ou réglementaires applicables au territoire... En métropole, la collectivité territoriale de Corse dispose d'une possibilité comparable (codifiée aux articles L. 4422-16-1 et III CGCT) ».

2. Article 91 de la loi organique n° 99-209 relative à la Nouvelle-Calédonie : « Dans les matières qui relèvent de la compétence de l'Etat, le congrès peut adopter des résolutions demandant que soient complétées, modifiées ou abrogées les dispositions législatives ou réglementaires applicables en Nouvelle-Calédonie... »

3. La participation d'un représentant des collectivités locales à la délégation nationale est notamment prévue dans les textes constitutionnels des Etats fédéraux de l'UE (Allemagne, Autriche, Belgique), mais elle existe dans d'autres pays, comme au Royaume-Uni.

Source : Conseil d'Etat, « *Collectivités territoriales et obligations communautaires* », octobre 2003.

Il convient toutefois de signaler que, depuis lors, dans sa circulaire du 19 décembre 2005 relative à l'association du Parlement, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et de la société civile aux processus de décision européens, le Premier ministre a demandé aux ministres et ministres délégués « *de mettre en place rapidement ou de renforcer les actions suivantes* » :

« 1. *Vous devrez inviter les assemblées locales à débattre des questions européennes dans le cadre de leurs compétences.*

« 2. *Vous devrez consulter plus systématiquement les associations d'élus sur les projets de textes européens.*

« 3. *Vous bénéficierez à cet effet d'une réorganisation de la fonction de veille du secrétariat général des affaires européennes et de la représentation permanente pour que l'interface entre les autorités européennes et les collectivités territoriales sur les questions européennes soit mieux assurée* ».

**Votre rapporteur spécial estime que le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales, a un rôle essentiel à jouer pour assurer l'interface entre ces dernières et les institutions européennes.**

En tout état de cause, l'analyse consistant à examiner les possibilités d'actions récursoires à l'encontre des collectivités territoriales à raison des manquements au droit communautaire ne saurait être menée sans prendre en compte le déficit d'implication de ces collectivités dans le processus d'élaboration de ces textes.

### III. CONCLUSION ET PROPOSITIONS

A l'issue de cette analyse, votre rapporteur spécial estime que l'arrêt de la Cour de justice relatif aux « poissons sous taille », en donnant un prix à nos manquements au droit communautaire, a enfin fait prendre conscience de notre situation, particulièrement difficile dans le domaine de l'environnement.

On doit se réjouir que des efforts réels aient été menés au cours des dernières années pour mieux assurer la transposition et l'application du droit communautaire de l'environnement, même si le nombre de dossiers faisant l'objet de litiges reste très important. **D'une certaine manière, nous payons aujourd'hui le coût de nos insuffisances d'hier.**

La prise de conscience, pour réelle qu'elle soit, ne doit pas laisser penser que tout est aujourd'hui parfait.

A cet égard, différentes mesures, tendant notamment à **développer une approche plus précoce et plus politique des dossiers européens**, doivent être prises pour assurer correctement le suivi du droit communautaire de l'environnement.

#### Les 11 propositions de votre rapporteur spécial

##### *Sensibiliser les agents publics et développer l'évaluation*

1) il convient en premier lieu de **sensibiliser davantage les agents publics à l'importance du droit communautaire dans le domaine de l'environnement** et d'accroître, de manière générale, leur « culture communautaire » ;

2) dès le départ et tout au long de la procédure d'élaboration des normes communautaires, des **études d'impact, non seulement juridiques mais également budgétaires et organisationnelles** – pour l'Etat comme pour les collectivités territoriales – doivent être réalisées par les ministères afin de disposer d'une vision claire des enjeux et des difficultés éventuelles ;

3) en aval, **une analyse coûts/bénéfices des mesures communautaires de l'environnement devra être développée à l'avenir** : comme le président de la commission de l'environnement, de la santé et de la sécurité alimentaire au Parlement européen, M. Karl-Heinz Florenz, votre rapporteur spécial estime que cet élément est essentiel pour permettre d'apprécier pleinement les effets de la législation communautaire et d'en tirer les conséquences ;

##### *Faire coïncider le temps national et les exigences communautaires*

4) il importe de se saisir très en amont, dès les livres verts et les livres blancs, des propositions de la Commission, afin de peser réellement sur le cours des débats ;

5) les modalités de transposition des directives doivent être adaptées, afin d'utiliser pleinement le délai de transposition et de « banaliser » les transpositions de directives, selon l'expression de M. Michel Barnier, en prévoyant des rendez-vous réguliers à cette fin.

Le Sénat avait d'ailleurs ouvert la voie vers cette solution, en adoptant, le 14 juin 2001, une proposition de loi constitutionnelle de nos collègues Aymeri de Montesquiou et Hubert Haenel, prévoyant qu'une séance par mois serait réservée à la transposition des directives communautaires et à l'autorisation de ratification ou d'approbation des conventions internationales<sup>1</sup>, l'ordre du jour de cette séance étant fixé par le gouvernement ou, à défaut, par chaque assemblée. Cette proposition de loi, qui n'a jamais été examinée par l'Assemblée nationale, conserve tout son intérêt ;

Renforcer l'analyse politique des projets de législation en resserrant les liens entre les institutions

**6) la place du Parlement national au sein du processus d'élaboration des textes communautaires doit être confortée** : l'idée de M. Michel Barnier de demander à chaque ministre de présenter systématiquement les enjeux des propositions de textes communautaires devant la commission compétente et/ou la délégation pour l'Union européenne pourrait notamment y contribuer ;

**7) les relations entre le gouvernement, le Parlement national et le Parlement européen doivent être renforcées**, afin d'établir de véritables relations de travail entre ces trois acteurs, ce que la présence du siège du Parlement européen sur le territoire national devrait favoriser ;

**8) les collectivités territoriales**, qui supportent de nombreux coûts résultant de dispositions communautaires dans le domaine de l'environnement, notamment dans les secteurs de la politique de l'eau ou de celle des déchets, **doivent être mieux associées au processus d'élaboration de la législation communautaire**, le Sénat, représentant des collectivités territoriales, pouvant un jour jouer un rôle majeur en la matière ; à cet égard, la proposition de la ministre de l'écologie et du développement durable visant à examiner les possibilités d'actions récursoires à l'encontre des collectivités territoriales manquant à leurs obligations communautaires ne peut être envisagée sans que la prise en compte de leurs positions au cours de l'élaboration des textes ne soit améliorée ;

Revoir l'organisation actuelle pour assurer une application effective et rapide du droit communautaire de l'environnement

**9) la coordination interministérielle doit être renforcée, tant au niveau de la transposition des directives que de l'application des mesures communautaires** : dans un contexte de dépendance du ministère de l'écologie et du développement durable vis-à-vis des services d'autres ministères, cet élément est essentiel pour atteindre l'objectif d'appliquer pleinement le droit communautaire ;

**10) l'organisation des polices de l'environnement, aujourd'hui très éclatées, doit être simplifiée** ;

**11) enfin, il revient au Parlement d'assurer, dans le cadre de mise en oeuvre de la LOLF, un suivi systématique des actions entreprises par le ministère de l'écologie et du développement durable pour traiter les dossiers faisant l'objet de litiges : votre rapporteur spécial y portera une attention toute particulière dans le cadre de l'examen du budget 2007.**

C'est au prix de ces efforts et de la diffusion d'une réelle culture européenne que la crédibilité de la France dans le domaine de l'écologie et du développement durable, aujourd'hui ternie, pourra être restaurée.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi constitutionnelle tendant à permettre à la France de respecter les délais de transposition des directives communautaires, par l'inscription de ces textes à l'ordre du jour du Parlement en cas de carence gouvernementale, texte n° 103 (2001-2001) adopté par le Sénat le 14 juin 2001.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 10 mai 2006**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu une **communication de Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, sur les **enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement**.

Après avoir exposé sa démarche et les auditions qu'elle avait menées, elle a rappelé que ce contrôle trouvait son origine dans l'examen des crédits de l'écologie et du développement durable figurant dans le projet de loi de finances pour 2006, qui faisaient apparaître des provisions pour frais de contentieux liés à l'application du droit communautaire, à hauteur de 909.331 euros.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, elle a indiqué qu'environ 85 % du droit de l'environnement français avait une origine communautaire, ce qui avait un impact important sur le budget de l'écologie. Elle a souligné que la mise en œuvre de Natura 2000 mobilisait ainsi, en 2006, 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25,4 millions d'euros en crédits de paiement, tandis que dans le domaine de la politique de l'eau, la mise en place des directives communautaires représentait près de 40 % des moyens d'engagement des agences de l'eau sur la période 2003-2006, soit près de 3,2 milliards d'euros.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a indiqué que les sanctions pécuniaires liées à la non-application du droit communautaire de l'environnement représentaient une « épée de Damoclès » budgétaire pour la France. En effet, elle a rappelé que l'article 226 du traité instituant la Communauté européenne prévoyait les solutions à la disposition de la Commission européenne en cas de manquements des Etats membres à leurs obligations communautaires. Elle a précisé que l'article 228 du même traité fixait la procédure en cas de non-exécution des arrêts de la Cour de justice des communautés européennes, celle-ci pouvant alors infliger à l'Etat membre le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte. Elle a observé que la Grèce fut ainsi condamnée à des sanctions pécuniaires en 2000, l'Espagne en 2003, puis la France en 2005 et en 2006.

Elle a ensuite détaillé l'important arrêt rendu le 12 juillet 2005 par la Cour de justice des communautés européennes à l'encontre de la France dans l'affaire dite des « Poissons sous taille ». Après avoir rappelé que la Cour de justice exerçait en matière de sanctions pécuniaires un pouvoir de pleine juridiction et qu'elle ne se sentait pas liée par les propositions de la Commission, elle a noté qu'elle avait interprété de manière extensive l'article 228 du traité instituant la Communauté européenne en condamnant la France à payer à la fois une somme forfaitaire (20 millions d'euros) et une astreinte (57,8 millions d'euros par période de six mois). Elle a précisé que cet arrêt

avait conduit à une prise de conscience des enjeux au sein de l'administration française et que le paiement de ces sanctions pécuniaires avait été ventilé entre cinq ministères.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a noté qu'à la suite de cet arrêt, la Commission européenne avait revu, dans un sens plus restrictif, sa doctrine relative aux sanctions en cas de non-application des arrêts de la Cour de justice par les Etats membres. Elle a, en particulier, relevé la décision de la Commission de demander systématiquement à l'avenir le cumul d'une astreinte et d'une somme forfaitaire, un montant minimal étant fixé pour chaque Etat membre, ainsi que sa volonté de ne plus se désister en cas de régularisation en cours d'instance.

Elle a indiqué que le commissaire européen chargé de l'environnement lui avait fait part de la préférence de la Commission pour la coopération avec les Etats membres, la voie contentieuse et les sanctions pécuniaires n'étant considérées que comme l'ultime moyen de parvenir à la pleine exécution du droit communautaire.

Elle a estimé, toutefois, que la France se trouvait dans une position difficile, l'environnement étant le premier domaine de risque de sanctions pécuniaires. Elle a précisé que le ministère de l'écologie et du développement durable était directement responsable de 82 procédures précédant un premier arrêt de la Cour et que l'on comptait, en janvier 2006, 14 affaires environnementales à risque (sur 30 au total) au titre de l'article 228 CE, dont 9 relevaient de la responsabilité du ministère de l'écologie, trois de celle du ministère de la santé et deux de celle du ministère de la recherche. Elle a cité, parmi les affaires sensibles, celles concernant les dossiers Natura 2000, la pollution par les nitrates en Bretagne, l'étang de Berre ou l'application de la directive « Eaux résiduaires urbaines ».

Elle a précisé que deux affaires avaient récemment été classées par la Commission, tandis que le ministère de l'écologie avait annoncé le respect des engagements pris sur le dossier Natura 2000, les sites manquants ayant été désignés. Elle a toutefois observé que le coût potentiel des sanctions pécuniaires demeurait élevé, puisqu'il se situait entre 109 millions d'euros et 1,2 milliard d'euros, pour la seule somme forfaitaire, si la clôture des contentieux Natura 2000 était confirmée.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a ensuite analysé les carences des procédures d'élaboration et d'application du droit communautaire de l'environnement.

Elle a relevé que les études d'impact réalisées par la Commission restaient lacunaires, en particulier d'un point de vue budgétaire, même si l'accord inter-institutionnel « Mieux légiférer », passé entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, y portait une attention particulière. En outre, elle a observé que celles-ci n'étaient pas déclinées à l'échelon national, au moins d'un point de vue budgétaire, et a fait valoir que les ministres et les parlementaires européens n'avaient donc pas toujours conscience de la portée

budgétaire, pour les Etats membres, des projets de directive ou de règlement qui leur étaient soumis. Elle a également estimé que l'application différée dans le temps des directives, en raison du délai de transposition, pouvait avoir un effet « déresponsabilisant ».

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a noté, par ailleurs, que l'approche gouvernementale des projets de législation communautaire était jugée trop administrative par MM. Michel Barnier et Serge Lepeltier, qu'elle avait auditionnés en leur qualité d'anciens ministres de l'écologie. Elle a relevé que les relations entre le Parlement national et le gouvernement s'étaient accrues au cours des années récentes, la circulaire du Premier ministre du 19 décembre 2005 les ayant encore renforcées en prévoyant, notamment, que les ministres devraient présenter systématiquement les enjeux et les résultats de chaque Conseil des ministres européens. Enfin, elle a observé que les relations avec le Parlement européen demeuraient encore insuffisantes, alors que la procédure de codécision s'appliquait dans ce domaine.

S'agissant de la transposition des directives, elle a précisé que, d'une manière générale, la France se situait en « milieu de tableau » : 15<sup>e</sup> sur 25, au 8 mars 2006. Elle a relevé que de réels efforts avaient été accomplis au cours des dernières années, en raison de l'implication forte du Premier ministre d'alors, M. Jean Pierre Raffarin : le stock de directives environnementales à transposer au 1er janvier était ainsi revenu de 28 en 2002 à 23 en 2003, 2004 et 2005 puis à 13 en 2006 (dont 9 en retard de transposition). Elle a noté que le ministère de l'écologie et du développement durable s'était doté d'une « task force juridique » pour faire face à cet enjeu, ce qui permettait à la ministre de l'écologie et du développement durable de considérer que le risque financier lié au retard de transposition des directives devrait être « quasi nul ».

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a indiqué que, selon le commissaire européen chargé de l'environnement qu'elle avait rencontré lors de son contrôle, la France devait mieux gérer le délai de transposition, et a observé que la stratégie de négociation de dernière minute pour retarder les échéances avait gravement porté atteinte à la crédibilité de la France auprès de la Commission.

Elle a souligné que le pilotage de l'application et la coordination interministérielle devaient être renforcés, le ministère de l'écologie et du développement durable restant un « petit ministère », dépendant d'autres ministères pour la mise en oeuvre des actions par les services déconcentrés. Elle a également estimé que l'éclatement des polices de l'environnement (24 au total) ne favorisait pas le respect des obligations communautaires. En outre, elle a observé que le ministère de l'écologie et du développement durable n'était pas toujours chef de file sur les sujets environnementaux.

Par ailleurs, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a noté que l'Etat était responsable devant les institutions communautaires de la mise en oeuvre des règlements et directives, mais que certaines décisions dépendent

des collectivités territoriales. Elle a fait mention de la suggestion de Mme Nelly Olin, ministre de l'écologie et du développement durable, d'examiner les possibilités, pour l'Etat, de prévoir l'inscription de pénalités au sein du budget des collectivités territoriales, lorsque des manquements leur sont imputables. Elle a estimé que cette solution appelait une très grande réserve, dans la mesure où les collectivités territoriales n'étaient que peu associées au processus décisionnel.

A l'issue de ce constat, elle a jugé que la prise de conscience des enjeux était aujourd'hui réelle, mais que l'on « payait les défaillances passées ». Elle a ainsi considéré que le dispositif de suivi du droit communautaire de l'environnement devait être revu pour être rendu plus efficace, ce qui nécessitait de mener plusieurs actions :

- sensibiliser davantage les agents publics à l'importance du droit communautaire dans le domaine de l'environnement et accroître, de manière générale, leur « culture communautaire » ;

- se saisir très en amont des dossiers, dès les livres verts et livres blancs, plusieurs personnalités auditionnées lors de son contrôle ayant relevé la faiblesse de la France sur ce point ;

- disposer d'études d'impact juridiques, mais également budgétaires ;

- utiliser pleinement le délai de transposition et « banaliser » les transpositions de directives, en prévoyant des rendez-vous réguliers pour cela ;

- renforcer la coordination interministérielle et le pilotage, alors que le ministère de l'écologie et du développement durable est largement dépendant d'autres ministères pour l'application des mesures sur le terrain ;

- simplifier l'organisation des polices de l'environnement ;

- assurer, dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), un suivi systématique des actions entreprises par le ministère de l'écologie et du développement durable pour traiter les dossiers faisant l'objet de litiges.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a également estimé qu'il faudrait développer à l'avenir une approche plus politique des dossiers européens, ce qui impliquait :

- de renforcer la place du Parlement national au sein du processus d'élaboration des textes communautaires ;

- de fortifier les relations entre le gouvernement, le Parlement national et le Parlement européen, afin d'établir de véritables relations de travail entre ces trois acteurs ;

- d'associer davantage les collectivités territoriales au processus de décision, le Sénat pouvant jouer, pour cela, un rôle majeur ;

- de développer une analyse coûts/bénéfices des mesures communautaires de l'environnement.

Au total, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a considéré que l'enjeu était bien de « changer de culture », pour prendre la mesure de l'importance de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement. Elle a souligné qu'il s'agissait d'une nécessité pour restaurer la crédibilité de la France dans ce domaine, aujourd'hui très entamée.

**M. Jean Arthuis, président**, a remercié le rapporteur spécial pour la grande qualité de son intervention et a relevé que les ministres de l'écologie et du développement se sentaient parfois « les coudées plus franches » à Bruxelles qu'à Paris. Il a estimé que la présidence française de l'Union, en 2008, aurait un rôle majeur à jouer pour restaurer le crédit de la France auprès de ses partenaires européens.

Un large débat s'est alors instauré.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a considéré que le travail du rapporteur spécial, par sa qualité et sa précision, mettait en évidence à la fois des dysfonctionnements communautaires et des dysfonctionnements nationaux. Il a souligné, notamment, la lenteur d'élaboration des projets de législation communautaire et l'absence de véritable perception des enjeux juridiques et budgétaires. Il a estimé que les ministres de l'écologie et du développement durable ne s'inquiétaient pas toujours suffisamment des conséquences budgétaires des textes communautaires. Il a jugé, par ailleurs, que la simplification de l'organisation des polices de l'environnement constituait une piste de réflexion intéressante.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a suggéré que, dans le cadre des audits de modernisation de l'Etat, une étude soit menée sur la simplification des polices de l'environnement et a relevé l'insuffisance du temps consacré au contrôle effectif du respect des obligations communautaires. Elle a souligné que les évaluations des coûts et des bénéfices résultant des normes communautaires devraient être renforcées.

**M. Jean-Jacques Jégou** a félicité le rapporteur spécial pour la qualité de son intervention, puis a souhaité savoir s'il lui avait été possible de comparer l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'écologie et du développement durable français avec ceux des ministères correspondants dans d'autres pays de l'Union. Il a également souhaité obtenir des précisions sur le paiement de l'astreinte infligée à la France dans le cadre de l'affaire dite des « Poissons sous taille ».

**M. Philippe Adnot** a souhaité connaître les dossiers litigieux en cours impliquant l'action des collectivités territoriales.

**M. Yves Fréville** s'est interrogé sur la pertinence de concevoir les directives en termes de normes à atteindre. Il a relevé les difficultés que ceci entraînait lors du passage en droit interne. Il a souligné, dans le cas de la pollution par les nitrates en Bretagne, qu'une éventuelle astreinte pourrait courir sur une longue période. Il a également indiqué, s'agissant de la

simplification des polices de l'environnement, que l'action et la détermination des préfets de région était essentielle.

En réponse à ces interventions, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a indiqué qu'elle n'avait pas pu comparer l'organisation des ministères en charge de l'environnement dans les différents pays de l'Union, mais a observé que, dans certains Etats, les décisions n'étaient pas prises à l'échelon central.

Elle a confirmé que, dans l'affaire dite des « Poissons sous taille », la France avait bien dû payer la somme forfaitaire de 20 millions d'euros, puis l'astreinte de 57,8 millions d'euros, même si notre pays contestait cette dernière.

S'agissant des dossiers litigieux impliquant l'action des collectivités territoriales, elle a notamment mentionné les dossiers concernant l'application de la directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines ou la décharge de Saint-Laurent du Maroni. Après que **M. Philippe Adnot** eut fait remarquer que les agences de l'eau se montraient réticentes à subventionner certains projets d'assainissement, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a observé que les données transmises par le ministère de l'écologie et du développement durable ne correspondaient pas toujours à la perception qu'en avaient les élus locaux.

Elle a ensuite estimé que le modèle actuel des directives, s'il avait permis par le passé des avancées dans le domaine de l'environnement, avait peut-être atteint ses limites et qu'il conviendrait de prêter, à l'avenir, une attention plus importante au coût et à l'efficacité des mesures proposées. Elle s'est également interrogée sur l'opportunité d'instaurer une écotaxe, sur le modèle de la « TVA sociale ». Elle a annoncé, enfin, qu'elle suivrait avec attention l'Etat des contentieux dans le cadre de l'examen du prochain projet de loi de finances.

Répondant à une question de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a indiqué que certains indicateurs associés au projet annuel de performance de la mission « Ecologie et développement durable » concernaient la transposition des directives et les contentieux communautaires.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est demandé s'il ne convenait pas de faire une « pause législative » dans le domaine de l'environnement, afin de mettre fin à une sorte de « fuite en avant ».

**La commission a alors, à l'unanimité, donné acte au rapporteur spécial de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**

## ANNEXES

- **Annexe n° 1** : Les dispositions du traité instituant la Communauté européenne relatives à la politique de l'environnement p. 57
  
- **Annexe n° 2** : Tableau retraçant les 24 dossiers « pendants » au titre de l'article 228 CE p. 63
  
- **Annexe n° 3** : Eclairages sur quelques dossiers litigieux p. 79



## ANNEXE N° 1

# LES DISPOSITIONS DU TRAITÉ INSTITUANT LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE RELATIVES À LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

### PREMIÈRE PARTIE — LES PRINCIPES

[...]

#### Article 2

La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 4, de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un **niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement**, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres.

[...]

#### Article 6

Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable.

[...]

## TROISIÈME PARTIE — LES POLITIQUES DE LA COMMUNAUTÉ

[...]

### TITRE XIX — ENVIRONNEMENT

#### Article 174

1. La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants:

- la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement,
- la protection de la santé des personnes,
- l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles,
- la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement.

2. 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.

Dans ce contexte, les mesures d'harmonisation répondant aux exigences en matière de protection de l'environnement comportent, dans les cas appropriés, une clause de sauvegarde autorisant les Etats membres à prendre, pour des motifs environnementaux non économiques, des mesures provisoires soumises à une procédure communautaire de contrôle.

3. Dans l'élaboration de sa politique dans le domaine de l'environnement, la Communauté tient compte:

- des données scientifiques et techniques disponibles,
- des conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté,
- des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action,
- du développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions.

4. Dans le cadre de leurs compétences respectives, la Communauté et les Etats membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de la Communauté peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées, qui sont négociés et conclus conformément à l'article 300.

L'alinéa précédent ne préjuge pas la compétence des Etats membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux.

### Article 175

1. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, décide des actions à entreprendre par la Communauté en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 174.

2. Par dérogation à la procédure de décision prévue au paragraphe 1 et sans préjudice de l'article 95, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions, arrête:

- a) des dispositions essentiellement de nature fiscale;
- b) les mesures affectant:
  - l'aménagement du territoire,
  - la gestion quantitative des ressources hydrauliques ou touchant directement ou indirectement la disponibilité desdites ressources,
  - l'affectation des sols, à l'exception de la gestion des déchets;
- c) les mesures affectant sensiblement le choix d'un Etat membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique.

Le Conseil, statuant selon les conditions prévues au premier alinéa, peut définir les questions visées au présent paragraphe au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée.

3. Dans d'autres domaines, des programmes d'action à caractère général fixant les objectifs prioritaires à atteindre sont arrêtés par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Le Conseil, statuant selon les conditions prévues au paragraphe 1 ou au paragraphe 2, selon le cas, arrête les mesures nécessaires à la mise en œuvre de ces programmes.

4. Sans préjudice de certaines mesures ayant un caractère communautaire, les Etats membres assurent le financement et l'exécution de la politique en matière d'environnement.

5. Sans préjudice du principe du pollueur-payeur, lorsqu'une mesure fondée sur le paragraphe 1 implique des coûts jugés disproportionnés pour les pouvoirs publics d'un Etat membre, le Conseil prévoit, dans l'acte portant adoption de cette mesure, les dispositions appropriées sous forme:

- de dérogations temporaires, et/ou
- d'un soutien financier du Fonds de cohésion créé conformément à l'article 161.

#### Article 176

Les mesures de protection arrêtées en vertu de l'article 175 ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque Etat membre, de mesures de protection renforcées. Ces mesures doivent être compatibles avec le présent traité. Elles sont notifiées à la Commission.

[...]

### **CINQUIÈME PARTIE — LES INSTITUTIONS DE LA COMMUNAUTÉ**

#### **TITRE I — DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES**

[...]

#### **Chapitre 2 — Dispositions communes à plusieurs institutions**

[...]

#### Article 251

*(procédure de codécision)*

1. Lorsque, dans le présent traité, il est fait référence au présent article pour l'adoption d'un acte, la procédure suivante est applicable.

2. La Commission présente une proposition au Parlement européen et au Conseil.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après avis du Parlement européen:

- s'il approuve tous les amendements figurant dans l'avis du Parlement européen, peut arrêter l'acte proposé ainsi amendé,

- si le Parlement européen ne propose aucun amendement, peut arrêter l'acte proposé,

- dans les autres cas, arrête une position commune et la transmet au Parlement européen. Le Conseil informe pleinement le Parlement européen des raisons qui l'ont conduit à arrêter sa position commune. La Commission informe pleinement le Parlement européen de sa position.

Si, dans un délai de trois mois après cette transmission, le Parlement européen:

a) approuve la position commune ou ne s'est pas prononcé, l'acte concerné est réputé arrêté conformément à cette position commune;

b) rejette, à la majorité absolue des membres qui le composent, la position commune, l'acte proposé est réputé non adopté;

c) propose, à la majorité absolue des membres qui le composent, des amendements à la position commune, le texte ainsi amendé est transmis au Conseil et à la Commission, qui émet un avis sur ces amendements.

3. Si, dans un délai de trois mois après réception des amendements du Parlement européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, approuve tous ces amendements, l'acte concerné est réputé arrêté sous la forme de la position commune ainsi amendée; toutefois, le Conseil statue à l'unanimité sur les amendements ayant fait l'objet d'un avis négatif de la Commission. Si le Conseil n'approuve pas tous les amendements, le président du Conseil, en accord avec le président du Parlement européen, convoque le comité de conciliation dans un délai de six semaines.

4. Le comité de conciliation, qui réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de représentants du Parlement européen, a pour mission d'aboutir à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des représentants du Parlement européen. La Commission participe aux travaux du comité de conciliation et prend toutes les initiatives nécessaires en vue de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement européen et du Conseil. Pour s'acquitter de sa mission, le comité de conciliation examine la position commune sur la base des amendements proposés par le Parlement européen.

5. Si, dans un délai de six semaines après sa convocation, le comité de conciliation approuve un projet commun, le Parlement européen et le Conseil disposent chacun d'un délai de six semaines à compter de cette approbation pour arrêter l'acte concerné conformément au projet commun, à la majorité absolue des suffrages exprimés lorsqu'il s'agit du Parlement européen et à la majorité qualifiée lorsqu'il s'agit du Conseil. En l'absence d'approbation par l'une ou l'autre des deux institutions dans le délai visé, l'acte proposé est réputé non adopté.

6. Lorsque le comité de conciliation n'approuve pas de projet commun, l'acte proposé est réputé non adopté.

7. Les délais de trois mois et de six semaines visés au présent article sont prolongés respectivement d'un mois et de deux semaines au maximum à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.



## ANNEXE N° 2

### TABLEAU RETRAÇANT LES 24 DOSSIERS PENDANTS AU TITRE DE L'ARTICLE 228 CE

Ce tableau a été obtenu par votre rapporteur spécial auprès du secrétariat général des affaires européennes.

Il classe les procédures de l'article 228 formellement « pendantes » à l'encontre de la France en fonction de leur degré d'avancement (exécution d'une condamnation pécuniaire, affaire pendante devant la Cour, avis motivé, mise en demeure, demande d'informations).

Certaines de ces procédures sont en sommeil depuis des mois ou des années, sans pour autant avoir été formellement classées par la Commission européenne - qui entend sans doute se ménager ainsi la possibilité d'une réouverture. Les dossiers correspondants sont signalés sur fond grisé dans le document ci-après.

Le total des 24 affaires pendantes se décompose comme suit :

Exécution sous astreintes	2
Saisine de la Cour	1
Avis Motivé 228	8
Mise en Demeure 228	7
Demande d'Information 228	6
<b>Total</b>	<b>24</b>

## EXÉCUTION D'UNE CONDAMNATION PÉCUNIAIRE

N° Affaire/Sujet	OBJET	ETAT DU DOSSIER
<p><b>Aff. C-304/02</b></p> <p><b>Poissons sous taille</b></p>	<p><b>Infraction 1984/0445 – Arrêt du 12 juillet 2005</b></p> <p>1) - En n'assurant pas un contrôle des activités de pêche conforme aux exigences prévues par les dispositions communautaires, et</p> <p>- en n'assurant pas que les infractions à la réglementation des activités de pêche soient poursuivies conformément aux exigences prévues par les dispositions communautaires,</p> <p>la République française n'a pas mis en œuvre toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt du 11/6/1991, Commission/France (C-64/88), et a manqué de ce fait aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 228 CE.</p> <p>2) La République française est condamnée à payer à la Commission des CE, sur le compte «Ressources propres de la CE», une astreinte de 57.761.250 euros pour chaque période de six mois à compter du prononcé du présent arrêt au terme de laquelle l'arrêt du 11/6/91, Commission/France, précité, n'a pas encore été exécuté pleinement.</p> <p>3) La République française est condamnée à payer à la Commission des CE, sur le compte « Ressources propres de la CE », une somme forfaitaire de 20.000.000 euros.</p>	<p><b>Arrêt du 11/6/1991 (Aff. C-64/88)</b> : Pour n'avoir pas assuré, de 1984 à 1987, un contrôle garantissant le respect des mesures techniques communautaires pour la conservation des ressources de pêche, manquement de la France aux obligations prévues par les règlements établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche.</p> <p><b>Précontentieux 228</b></p> <p>Mise en demeure du 11/10/1993 ; Réponse de la France du 27/1/1994</p> <p>Avis motivé et avis motivé complémentaire des 17/4/1996 et 6/6/2000 ; Réponses de la France des 25/7/1996 et 1/8/2000.</p> <p><b>Procédure devant la Cour au titre de l'article 228 : Affaire C-304/02</b></p> <p>Saisine de la Cour par requête du 27/8/2002 (demande d'astreintes d'un montant de 316.500 €/jour)</p> <p>Arrêt du 12 juillet 2005</p> <p><b>Exécution sous astreintes</b></p> <p><b>Réunion bilatérale du 18 juillet 2005</b> avec la DG Pêche, le service juridique ainsi que la DG Budget de la Commission européenne.</p> <p><b>Note des autorités françaises du 29 juillet 2005</b> présentant à la Commission les actions de renforcement mises en œuvre par les autorités françaises depuis 2003 au titre du contrôle applicable à la politique commune de la pêche .</p> <p><b>Note du 5/9/2005 de la Commission (DG Pêche)</b> portant appel de fonds à raison de la somme forfaitaire de 20 millions d'euros prévue par l'arrêt du 12 juillet 2005</p> <p><b>Note du 28/9/2005 de la Commission (DG Pêche)</b> précisant ses attentes pour la pleine exécution de l'arrêt de la Cour et les éléments d'information à lui fournir pour en juger.</p> <p><b>Réunion technique bilatérale</b> avec la Commission européenne le 12 octobre 2005</p> <p>17 octobre 2005 : <b>paiement de l'amende forfaitaire</b> de 20 millions d'euros</p> <p><b>Note des autorités françaises du 15/12/2005</b> s'attachant à décrire, d'une part, le dispositif de contrôle et de sanctions aujourd'hui en œuvre, dispositif qui satisfait aux exigences de l'arrêt et, d'autre part, un ensemble de mesures nouvelles qui s'inscrivent dans un effort de modernisation global dépassant les exigences de l'arrêt.</p> <p>Note de la Commission du 23/12/2005 sollicitant certains compléments d'informations et la transmission de certains documents.</p> <p><b>Note des autorités françaises du 16/1/2006</b> visant, d'une part, à satisfaire les demandes complémentaires de la Commission et, d'autre part, à actualiser les données transmises en décembre.</p> <p><b>Lettre de M. Bussereau</b>, ministre de l'Agriculture à M. Borg, commissaire européen en charge de la pêche + <b>Note des autorités françaises du 15/2/2006</b> apportant des éléments complémentaires, notamment suite aux demandes formulées par la DG Pêche lors d'une conférence téléphonique du 6 février 2006.</p> <p><b>Décision de la Commission du 1<sup>er</sup> mars 2006</b> de faire procéder au recouvrement de l'astreinte semestrielle de 57,8 millions d'euros. Le recouvrement de l'astreinte est prévu pour le 14 avril au plus tard. Les autorités françaises préparent un recours (date limite de dépôt du recours le 20 avril 2006).</p>

N° Affaire/Sujet	OBJET	ETAT DU DOSSIER
<p><b>Aff. C-177/04</b></p> <p><b>Responsabilité civile du fait des produits défectueux</b></p>	<p><b>Infraction 1998/2245 – Arrêt du 25 avril 2002</b></p> <p>En continuant à considérer le fournisseur du produit défectueux comme responsable au même titre que le producteur, lorsque ce dernier ne peut être identifié, alors que le fournisseur a indiqué à la victime, dans un délai raisonnable, l'identité de celui qui lui a fourni le produit, la République française n'a pas mis en œuvre les mesures que comporte l'exécution complète de l'arrêt du 25 avril 2002, Commission/France (C-52/00), en ce qui concerne la transposition de l'article 3 §3 de la directive 85/374/CEE du Conseil, du 25.7.1985, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux, et a manqué de ce fait aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 228 CE.</p> <p>2) La République française est condamnée à payer à la Commission des Communautés européennes, sur le compte « Ressources propres de la Communauté européenne », une astreinte de 31.650 euros par jour de retard dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour assurer l'exécution pleine et entière de l'arrêt du 25 avril 2002, Commission/France, précité, à compter du prononcé du présent arrêt et jusqu'à l'exécution complète dudit arrêt du 25 avril 2002.</p>	<p><b>Arrêt du 25/4/2002 (Aff. C-52/00)</b> : Transposition incorrecte de la directive 85/374/CEE relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux.</p> <p><b>Précontentieux 228</b></p> <p>Demande d'informations du 1/8/2002 ; réponse des autorités françaises le 26/9/2002.</p> <p>Mise en demeure du 20/2/2003.</p> <p>Avis motivé du 9/7/2003. Réponse des autorités françaises du 9/9/2003</p> <p><b>Procédure devant la Cour au titre de l'article 228 : Affaire C-177/04</b></p> <p>Saisine de la Cour par requête du 13/4/2004 (demande d'astreintes d'un montant de 137.150 euros€/jour).</p> <p>Suite à la publication de la loi du 9/12/2004 et du décret du 11/2/2005, désistement de la Commission pour 2 des 3 griefs mais pas pour celui tiré de la mauvaise transposition de l'art. 3 §3 de la directive, d'où une modification du montant de l'astreinte désormais fixée à 13715 euros par jour.</p> <p><b>Conclusions de l'Avocat général du 24 novembre 2005</b> proposant à la Cour d'accueillir le recours de la Commission et d'infliger à la France le paiement d'une astreinte de 13.175 euros par jour de retard, à compter du 4<sup>e</sup> mois suivant le prononcé de l'arrêt dans la présente affaire.</p> <p><b>Rencontre du 15.12.2005 avec la Commission</b> et Note des autorités françaises du 21.12.2005 sollicitant l'approbation de la Commission sur une nouvelle rédaction de la disposition litigieuse.</p> <p>Note du 17.1.2006 de la Commission indiquant qu'en l'Etat, la proposition de réforme législative constitue une transposition complète et correcte de l'article 3 §3 de la directive.</p> <p><b>Arrêt du 14 mars 2006</b></p> <p><b>Deuxième saisine de la cour du 4 avril 2006</b></p> <p><b>Note des autorités françaises du 7 avril 2006</b> transmettant la loi n° 2006-406 du 5 avril 2006 et indiquant la transposition en droit français de l'alinéa 3 de l'article 3 de la directive 85/374/CE relative à la responsabilité civile du fait des produits défectueux.</p>

## PROCÉDURE PENDANTE DEVANT LA COUR DE JUSTICE

N° Affaire/Sujet	OBJET	ETAT DU DOSSIER
<p><b>Aff. C- 429/01</b></p> <p><b>Non transposition directive 90/219 MOGM</b></p>	<p><b>Infraction 1992/2248 – Arrêt du 27 novembre 2003</b></p> <p>Transposition incorrecte et incomplète des art. 14, sous a) et b), 1er alinéa, 3ème phrase, et 19, paragraphes 2 à 4, de la directive 90/219/CEE du Conseil du 23/4/1990 relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés, telle que modifiée par la directive 94/51/CE de la Commission, du 7/11/1994, adaptant au progrès technique la directive 90/219, et défaut de transposition des dispositions de cette directive pour certaines utilisations confinées relevant du ministère de la Défense</p>	<p>Demande d'information du 28/6/2004 sur les mesures envisagées pour se conformer à l'arrêt.</p> <p><b>Réponse des autorités françaises du 29/9/2004</b> par laquelle elles indiquent que les mesures réglementaires concernant les utilisations confinées relevant des activités de défense et qui sont de nature à exécuter totalement l'arrêt ne pourront être prises qu'après l'adoption des dispositions législatives qui transposent la directive 98/81/CEE, laquelle modifie la directive 90/219 pour la non-transposition de laquelle la France est condamnée.</p> <p><b>Mise en demeure du 22 décembre 2004.</b></p> <p>Note des autorités françaises du 18/2/2005 par laquelle elles indiquent qu'avant de saisir le Parlement du projet de loi de transposition, dont la rédaction est achevée, le gouvernement attend le résultat des travaux de la mission parlementaire d'information sur les enjeux des essais et de l'utilisation des OGM.</p> <p><b>Avis motivé du 5 juillet 2005</b></p> <p><b>Note des autorités françaises du 22/9/2005</b> informant la Commission des résultats de la mission parlementaire et précisant que le projet de loi, adapté à la lumière de ses conclusions, sera transmis très prochainement au Conseil d'Etat pour examen.</p> <p>Dossier évoqué par le Premier ministre lors de son entretien avec le Président de la Commission, le 13/11/2005 puis le 8/12/2005.</p> <p><b>Saisine de la Cour sur le fondement de l'article 228</b> décidée lors de la réunion Infractions du 13/12/2005 (avec délai d'exécution d'un mois).</p> <p><b>Note des autorités françaises du 25 janvier 2006</b>, transmettant copie du projet de loi soumis à l'examen du Conseil d'Etat et informant la Commission de ce que l'exécution de l'arrêt requiert, outre l'adoption de ce PjL (2è grief), 2 décrets CE relevant des ministères de la Recherche et de l'Ecologie (1<sup>er</sup> grief) et un décret CE relevant du ministère de la Défense (3<sup>ème</sup> grief).</p> <p>Confirmation de la saisine le 1/2/2006 et requête <b>de la Commission européenne du 13 février 2006 (Aff. C-79/06)</b> demandant la condamnation de la France à une astreinte de 168.800 euros/jour.</p> <p><b>Confirmation de la deuxième saisine de la Cour sur le fondement de l'article 228</b> lors de la réunion Infractions du 04/04/2006. Le mémoire en défense de la France a été transmis le 27.04.2006 par la direction des affaires juridiques du MAE au greffe de la Cour.</p>

## PROCÉDURES AU STADE DE L'AVIS MOTIVÉ

N° Affaire/Sujet	OBJET	ETAT DU DOSSIER
<p><b>Aff. C-266/99</b></p> <p><b>Pollution des eaux par le Nitrate en Bretagne</b></p>	<p><b>Infraction 1992/4200 – Arrêt du 8 mars 2001</b></p> <p>Exécution de l'arrêt par lequel la Cour a condamné la France pour violation de la directive 75/440/CEE du 16 juin 1975 sur la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire</p> <p>Non conformité de la teneur en nitrates des eaux superficielles destinées à l'alimentation en eau potable ;</p> <p>Défaut d'adoption d'un plan d'action organique cohérent ;</p> <p>Absence de notification des plans de gestion des eaux.</p>	<p>Lettre de la Cour demandant quelles mesures d'exécution de l'arrêt les autorités françaises envisagent d'adopter (23/5/2001) ; réponse le 12/7/2001.</p> <p><b>Mise en demeure (21/12/2001)</b> ; réponse le 17/4/2002.</p> <p>La mise en conformité par rapport à l'arrêt de la Cour sera longue et difficile (sensibilité locale de la question entre monde agricole et défenseurs de l'environnement ; lenteur inévitable de la baisse des taux de nitrates dans l'eau). La saisine voire la condamnation de la France à des astreintes dépendra beaucoup du bon vouloir de la Commission et de la perception qu'elle aura du sérieux des mesures prises par la France pour s'efforcer de se conformer à l'arrêt.</p> <p>Réunion avec la Commission fin mai 2002 : celle-ci envisage de poursuivre la procédure d'infraction.</p> <p>Note complémentaire des autorités françaises le 27/11/2002.</p> <p><b>Avis motivé du 3/4/2003</b></p> <p>Réponse à l'avis motivé le 6/6/2003 + demande de réunion bilatérale</p> <p>Le 15/9/2003 : réunion avec les services de la Commission qui semblent prêts à patienter jusqu'à la fin 2003, date annoncée de notification du PAO et des PGE. Sur le 1er grief, la DG Env confirme avoir bien entendu le calendrier de retour à la conformité, de l'ordre de 5-6 ans (qui prend en compte le temps nécessaire pour évacuer le stock de nitrates accumulés), mais souhaite poursuivre l'examen de la réponse à l'avis motivé, en liaison avec le service juridique.</p> <p>Note des autorités françaises du 29/12/2003 notifiant le PAO, 13 PGE ainsi que la publication de résultats de travaux de recherche portant sur le temps de réaction du milieu.</p> <p>Note des autorités françaises du 29/6/2004 (notification de 2 PGE).</p> <p>Réunion bilatérale du 12/10/2004 : l'engagement des autorités françaises à notifier d'ici la fin 2004 les 8 PGE manquants ainsi que les récentes statistiques en matière de taux de nitrates seraient de nature à dissuader la Commission de précipiter une saisine de la Cour au titre de l'article 228.</p> <p>Note des autorités françaises du 24/11/2004 synthétisant les informations données oralement le 12/10/2004 + notification d'un PGE.</p> <p>Notification le 7.1.2005 des 7 plans de gestion manquants, 3 d'entre eux (département des Côtes d'Armor) étant transmis à titre indicatif car non encore définitifs.</p> <p><b>Déplacement de la Commission européenne (DG Env) en Bretagne le 22 février 2005</b> pour la visite de deux bassins versants.</p> <p><b>Avis motivé complémentaire du 18 juillet 2005 (abandon du 2è grief relatif à l'absence de PAO)</b></p> <p>Note des autorités françaises du 19.10.2005 : s'agissant du 1er grief (teneur en nitrates), accélération de la mise en œuvre des actions prévues dans les plans de gestion pour les 9 bassins qui ne respectent toujours pas le seuil de 50 mg/L et mise en place de nouvelles actions pour 7 de ces bassins en non-conformité chronique ; s'agissant du 3è grief, notification des 2 derniers plans de gestion.</p> <p>Note des autorités françaises du 21.2.2006 informant la Commission de la mise en œuvre des mesures annoncées dans leur note du 19 octobre 2005.</p> <p>Note des autorités françaises du 04.4.2006 transmettant à la Commission l'arrêt préfectoral d'autorisation exceptionnelle des eaux de l'Urne. Cet envoi permet de compléter la notification des plans de gestion et de résorber le 3<sup>ème</sup> grief.</p>

N° Affaire/Sujet	OBJET	ETAT DU DOSSIER
<p>Aff. C-266/99</p> <p><b>Pollution des eaux par le Nitrate en Bretagne (fin)</b></p>		<p>Note des autorités françaises du 05.05.2006 transmettant à la Commission le bilan de l'année 2005 qui confirme l'évolution positive de la qualité de l'eau dans les bassins versants cités dans l'avis motivé complémentaire du 18 juillet 2005, et précise les progrès dans la réalisation des engagements pris ainsi que les prévisions de retour à la conformité en matière de qualité des eaux.</p> <p><i>Ce dossier devrait être à l'ordre du jour de la réunion infraction du Collège le 28 juin 2006.</i></p>
<p>Aff. C-220/99</p> <p><b>Insuffisance ZSC Sites Natura 2000</b></p>	<p><b>Infraction 1995/2230 – Arrêt du 11 septembre 2001</b></p> <p>Défaut de transmission à la Commission, dans le délai prescrit, de la liste de sites mentionnée à l'art. 4, §1, 1er alinéa, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21/5/1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et des informations relatives à ces sites conformément à l'art. 4, § 1, 2nd alinéa, de la même directive</p>	<p>Lettre de la Commission demandant aux autorités françaises les mesures qu'elles envisagent d'adopter pour exécuter l'arrêt (9/10/2001) ; Réponse le 25/1/2002.</p> <p>Depuis juin 2002, les autorités françaises ont notifié 109 nouvelles pSIC (propositions de Sites d'Intérêt Communautaire).</p> <p><b>Mise en demeure du 9 juillet 2004.</b></p> <p><b>Avis motivé du 22 décembre 2004.</b></p> <p><b>Note des autorités françaises du 10 février 2005</b> : après avoir souligné les apports des notifications intervenues depuis la condamnation, la note précise la procédure et le calendrier qui devraient permettre l'achèvement du réseau Natura 2000 d'ici la fin 2006. S'agissant des chenaux de navigation, la France indique que, avant de procéder à leur inclusion dans les sites estuariens comme le demande la Commission, elle souhaiterait que s'engage une réflexion communautaire sur leurs modalités de gestion. Elle s'engage à faire des propositions en ce sens d'ici juin 2005.</p> <p>Réunion bilatérale le 7 juillet 2005 et <b>Note du 14 juillet 2005</b> par laquelle les autorités françaises s'engagent, d'une part, à inclure les chenaux de navigation dans les sites estuariens et, d'autre part, à notifier d'ici le 30 avril 2006 l'ensemble des propositions de sites nécessaires pour combler les lacunes persistant dans le réseau français et ainsi achever l'exécution de l'arrêt.</p> <p><b>Décision de la Commission européenne du 20 juillet</b>, confirmée par <b>note du 1er août 2005</b>, de surseoir à la saisine de la Cour au titre de l'article 228 dans les 2 dossiers Natura 2000 en raison de l'engagement, clair et inconditionnel, des autorités françaises à compléter leurs réseaux au plus tard le 30 avril 2006.</p> <p>Lors de <b>la Réunion-Paquet du 20/1/2006</b>, la Commission a rappelé son attachement au strict respect du calendrier donné ; les autorités françaises ont confirmé leur détermination à achever d'ici le 30 avril 2006 la désignation des sites au titre des directives Oiseaux et Habitats.</p> <p>Note des autorités françaises du 28 avril 2006 confirmant la transmission à la Commission depuis l'AM du 22 décembre 2004 de 206 propositions complémentaires (87 sites nouveaux et 119 extensions, pour une surface de 618 578 ha) visant à combler les lacunes identifiées. Parmi ces dossiers, deux ont été transmis sous forme de pré-dossiers dans l'attente de l'achèvement des consultations réglementaires. Les autorités françaises se sont engagées à confirmer leur proposition pour ces deux sites avant le 19 mai 2006.</p>

N° Affaire/Sujet	OBJET	ETAT DU DOSSIER
<p>Aff. C-202/01</p> <p><b>Insuffisance de classement ZPS</b></p>	<p><b>Infraction 1997/2004 – Arrêt du 26 novembre 2002</b></p> <p>Mauvaise application de la directive 79/409 (oiseaux) : insuffisance de classement en ZPS des territoires les plus appropriés à la conservation des oiseaux sauvages et superficite insuffisante de la ZPS Plaine des Maures</p>	<p>Lettre de la Commission du 7/1/2003 demandant les mesures envisagées pour l'exécution de l'arrêt.</p> <p>Réponse des autorités françaises du 12/5/2003 dans laquelle elles estiment avoir répondu aux obligations de l'article 4 de la directive pour les espèces visées par l'arrêt.</p> <p>Réunion bilatérale du 10/2/2004</p> <p><b>Mise en demeure du 1er avril 2004.</b></p> <p>Réponse du 14/6/2004 détaillant les apports des notifications intervenues en 2003 et 2004, expliquant le processus de désignation des sites et indiquant un calendrier prévisionnel.</p> <p>Note des autorités françaises du 3/12/2004 faisant Etat de l'avancement des mesures de nature à permettre la constitution d'un réseau complet de ZPS en 2006.</p> <p><b>Avis motivé du 22 décembre 2004.</b></p> <p>Note des autorités françaises du 22 février 2005, soulignant les apports des notifications intervenues, précisant l'Etat d'avancement des consultations au niveau local et confirmant le calendrier de la fin 2006 pour l'achèvement du réseau.</p> <p>Réunion technique le 11/5/2005 à Bruxelles à l'occasion de laquelle les services de la Commission ont paru convaincus du bien-fondé scientifique de la démarche française mais n'en ont pas moins caché que la question du calendrier des notifications exposait sérieusement la France à une prochaine saisine de la Cour avec demande d'astreintes.</p> <p>Note des autorités françaises du 24 juin 2005 complétant leur réponse à l'avis motivé et transmettant la présentation effectuée par le Muséum le 11 mai 2005.</p> <p>Note du 15 juillet 2005 par laquelle les autorités françaises s'engagent à achever d'ici le 30 avril 2006 la désignation des ZPS et transmettant à la Commission le tableau synthétique des critères justifiant la sélection des sites restant à désigner.</p> <p><b>Décision de la Commission européenne du 20 juillet, confirmée par note du 1er août 2005,</b> de surseoir à la saisine de la Cour au titre de l'article 228 dans les 2 dossiers Natura 2000 en raison de l'engagement, clair et inconditionnel, des autorités françaises à compléter leurs réseaux au plus tard le 30 avril 2006. Toutefois, s'agissant de la directive oiseaux, la Commission réserve sa décision, jusqu'à la prochaine réunion infractions du 12/10/2005, dans l'attente de précisions quant à la liste de sites restant à notifier (notamment les raisons pour lesquelles certaines ZICO en ont été exclues) et au périmètre de certains d'entre eux.</p> <p>Lors de son entretien avec le Premier ministre, le 2 septembre 2005, le Commissaire Dimas a exprimé le souhait de recueillir de plus amples informations sur les raisons scientifiques justifiant une exclusion du site du col de l'Escrinet.</p> <p>Note des autorités françaises du 21/9/2005 informant la Commission de l'Etat d'avancement des procédures de consultation locale engagées sur les projets de ZPS.</p> <p><b>Réunion bilatérale technique du 22/9/2005 :</b> la DG ENV consentirait à solliciter un nouveau report de saisine, contre l'avis du Service juridique de la Commission, si la France accepte la désignation de 4 zones complémentaires, initialement exclues, d'ici la fin avril 2006 et justifie les différences de périmètre dans les zones déjà désignées qui font l'objet de plaintes.</p> <p><b>Note des autorités françaises du 4/10/2005</b> faisant Etat d'un accord sur les propositions de la Commission, laquelle a décidé le 12 octobre 2005 un nouveau report de la saisine de la Cour.</p> <p>Lors de la <b>Réunion-Paquet du 20/1/2006</b>, la Commission a rappelé son attachement au strict respect du calendrier donné ; les autorités françaises ont confirmé leur détermination à achever d'ici le 30 avril 2006 la désignation des sites au titre des directives Oiseaux et Habitats.</p>

N° Affaire/Sujet	OBJET	ETAT DU DOSSIER
<p>Aff. C-202/01</p> <p><b>Insuffisance de classement ZPS (fin)</b></p>		<p>Note des autorités françaises du 28 avril 2006 confirmant la transmission à la Commission depuis l'AM du 22 décembre 2004 de 215 dossiers, correspondant à 183 ZPS nouvelles et 32 extensions de ZPS existantes, augmentant la surface du réseau de 2 811 464 ha, soit une augmentation de 167 % en 16 mois. Parmi ces dossiers, quatre ont été transmis sous forme de pré-dossiers dans l'attente de l'achèvement des consultations réglementaires. Les autorités françaises se sont engagées à confirmer leur proposition pour ces quatre sites avant le 9 juin 2006. Il convient de signaler que 13 dossiers complémentaires non prévus dans la circulaire de novembre 2004 ont été transmis à la Commission depuis janvier 2005.</p>
<p>Aff. C-24/00</p> <p><b>Denrées alimentaires</b></p>	<p><b>Infraction 1993/2067 – Arrêt du 5 février 2004</b></p> <p>Manquement à l'article 28 CE, en raison de sa procédure d'autorisation préalable relative à la commercialisation d'aliments enrichis en substances nutritives à usage humain, fabriqués et commercialisés dans les Etats membres, qui entrave la libre circulation des marchandises.</p>	<p>Demande d'informations de la Commission européenne du 26/4/2004</p> <p>Réponse des autorités françaises du 10/6/2004 : la mise en conformité de la réglementation nationale se fera en 3 étapes : denrées destinées à une alimentation particulière (adoption de l'arrêté du 5/6/2003) ; compléments alimentaires (Pj de décret et d'arrêté en cours d'élaboration) ; substances nutritives en alimentation courante (Pj de décret en cours d'élaboration).</p> <p><b>Mise en demeure du 22 décembre 2004</b></p> <p>Réponse des autorités françaises du 21/2/2005 par laquelle elles rappellent que la Commission ne s'est pas encore prononcée sur les projets de textes relatifs aux compléments alimentaires qui lui ont été notifiés le 15/9/2004 au titre de la directive 98/34/CE. Or, cet avis conditionne la poursuite des travaux d'élaboration des textes sur les compléments alimentaires et sur les substances nutritives en alimentation courante.</p> <p><b>Mise en demeure complémentaire du 5 juillet 2005</b></p> <p>Note des autorités françaises du 28 septembre 2005 faisant Etat de l'avancement des travaux : s'agissant des compléments alimentaires, transmission au Conseil d'Etat le 28/9/2005 du projet de décret, modifié pour tenir compte des observations de la Commission, dont la publication est escomptée d'ici la fin 2005 en même temps que celle de son arrêté d'application ; s'agissant des substances nutritives en alimentation courante, Pj de décret modifiant celui du 15/4/1912 en cours d'élaboration.</p> <p><b>Avis motivé du 4 avril 2006 et autorisation de contacts</b></p> <p>Le décret n° 2006-352 du 20 mars 2006 relatif aux compléments alimentaires publié au JORF du 25 mars 2006 exécute une partie de l'arrêt . Sont encore nécessaires trois arrêtés d'application de ce décret, ainsi qu'un décret modifiant celui du 15 avril 1912 et un arrêté d'application.</p>

N° Affaire/Sujet	OBJET	ETAT DU DOSSIER
<p><b>Aff. C-496/01</b></p> <p><b>Laboratoires d'analyses de biologie médicale</b></p>	<p><b>Infraction 1998/5097 – Arrêt du 11 mars 2004</b></p> <p>Manquement à l'article 49 CE pour avoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- imposé aux laboratoires d'analyses de biologie médicale établis dans d'autres Etats membres la condition d'avoir un siège d'exploitation sur le territoire français afin d'obtenir l'autorisation de fonctionnement nécessaire et</li> <li>- exclu tout remboursement des frais pour des analyses de biologie médicale effectuées par un laboratoire d'analyses de biologie médicale établie dans un autre Etat membre.</li> </ul>	<p>Demande d'information du 31/3/2004 sur les mesures envisagées pour se conformer à l'arrêt.</p> <p>Réponse des autorités françaises du 11/6/2004 : sur le 1er grief, un article de loi dans le PjL relatif à la politique de santé publique ainsi qu'une refonte du décret 76-1004 sont envisagés ; sur le 2nd grief, il a été procédé à une modification de l'art. L.332-3 du Code de la Sécurité sociale (textes d'application en cours d'élaboration).</p> <p>Note des autorités françaises du 5/10/2004 notifiant la loi n° 2004/806 du 9/8/2004 relative à la politique de santé publique et plus particulièrement son article 154 qui introduit un art. L.6211-2-1 dans le Code de santé publique.</p> <p><b>Mise en demeure</b> de la Commission européenne du 13/10/2004.</p> <p>Réponse à la mise en demeure du 13/12/2004 indiquant que la rédaction des projets de décret en Conseil d'Etat est en cours d'achèvement s'agissant de l'application des art. L.332-3 du Code de la Sécurité sociale et L.6211-2-1 du Code de la Santé publique.</p> <p><b>Avis motivé 228 de la Commission européenne du 4 avril 2006.</b></p>
<p><b>Aff. C-419/03</b></p> <p><b>Non transposition Directive 2001/18 OGM</b></p>	<p><b>Infraction 2002/0586 – Arrêt du 15 juillet 2004</b></p> <p>Non transposition de la directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE</p>	<p>Lettre de la Commission du 5/11/2004 demandant aux autorités françaises les mesures envisagées pour l'exécution de l'arrêt.</p> <p>Note des autorités françaises du 4/2/2005 : avant de saisir le Parlement du PjL de transposition, dont la rédaction est achevée, le gouvernement attend le résultat des travaux de la mission parlementaire d'information sur les enjeux des essais et de l'utilisation des OGM.</p> <p><b>Mise en demeure du 5 juillet 2005</b></p> <p>Note des autorités françaises du 22/9/2005 informant la Commission des résultats de la mission parlementaire et précisant que le PjL, adapté à la lumière de ses conclusions, sera transmis très prochainement au Conseil d'Etat pour examen.</p> <p>Dossier évoqué par le PM lors de son entretien avec le Psdt de la Commission les 13/11 et 8/12/2005.</p> <p><b>Avis motivé du 19 décembre 2005</b></p> <p>Note des autorités françaises du 20.2.2006 transmettant à la Commission européenne le PjL tel que soumis à l'examen parlementaire, le tableau de concordance actualisé ainsi que le calendrier envisagé pour l'adoption des textes législatif (fin du 2<sup>nd</sup> trimestre 2006) et réglementaires (avant la fin 2006)</p> <p><i>Ce dossier devrait être à l'ordre du jour de la réunion infraction du Collège le 28 juin 2006.</i></p>
<p><b>Aff. C-59/04</b></p> <p><b>Droit d'auteur et droits voisins</b></p>	<p><b>Infraction 2003/0008 – Arrêt du 27 janvier 2005</b></p> <p>Transposition incomplète de la directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2001, sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information</p>	<p>Demande d'information de la Commission du 8/3/2004</p> <p>Note des autorités françaises du 11/4/2005 indiquant que l'adoption du PjL portant transposition de la directive, dont l'examen doit débiter à l'Assemblée nationale les 6 et 7 juin 2005, doit permettre l'exécution complète de l'arrêt.</p> <p><b>Mise en demeure du 5 juillet 2005</b></p> <p>Réponse des autorités françaises du 29/9/2005 : l'examen du texte par le Parlement, dans le cadre d'une procédure d'urgence, est prévu dès les premiers mois de la session parlementaire qui débute.</p> <p><b>Avis motivé du 19 décembre 2005</b></p> <p>Note des autorités françaises du 20.2.2006 : l'examen du PjL doit se poursuivre dès le printemps 2006 dans le cadre de la procédure d'urgence (une seule lecture par chaque chambre avant examen par une commission mixte paritaire)</p>

N° Affaire/Sujet	OBJET	ETAT DU DOSSIER
<p>Aff. C-172/04</p> <p><b>Mise en décharge</b></p>	<p><b>Infraction 2002/2249 – Arrêt du 15 décembre 2004</b></p> <p>Non transposition de la directive 1999/31 du Conseil, du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets.</p>	<p>Lettre de la Commission du 14/1/2005 demandant aux autorités françaises les mesures envisagées pour l'exécution de l'arrêt.</p> <p>Note des autorités françaises du 21/4/2005 : 2 décrets restent nécessaires, leur signature est envisagée, respectivement d'ici la fin mai et d'ici l'été 2005. Ils seront complétés par un arrêté interministériel.</p> <p><b>Mise en demeure du 5 juillet 2005</b></p> <p>Note des autorités françaises du 12/9/2005 notifiant un décret et un arrêté et informant la Commission du calendrier prévu pour l'adoption du décret et des 2 arrêtés ministériels encore nécessaires.</p> <p>Note des autorités françaises du 1er décembre 2005 : le projet de décret (déchets inertes), qui nécessitait une base législative introduite dans le code de l'environnement par la loi du 27 octobre 2005 portant DDAC, sera adopté dans le courant du 1er trimestre 2006 (un à 2 arrêtés nécessaires).</p> <p><b>Avis motivé du 19 décembre 2005</b></p> <p>Note des autorités françaises du 17.2.2006 indiquant que les décret et arrêté achevant la transposition seront publiés au plus tard mi-mars.</p> <p>Note des autorités françaises du 27.3.2006 notifiant la publication des décret et arrêté et demandant à la commission de se désister.</p>

## PROCEDURES AU STADE DE LA MISE EN DEMEURE

N° Affaire/Sujet	OBJET	ETAT DU DOSSIER
<p><b>Aff. C-280/02</b></p> <p><b>Rejet des eaux usées</b></p>	<p><b>Infraction 1998/2110 – Arrêt du 23 septembre 2004</b> Violation de la directive 91/271 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- n' avoir pas identifié comme zones sensibles au titre de l'eutrophisation certaines zones des bassins de Seine-Normandie, Artois-Picardie, Loire-Bretagne et Rhône-Méditerranée-Corse ;</li> <li>- n' avoir pas soumis à un traitement plus rigoureux les rejets d'eaux urbaines pour près d'une centaine d'agglomérations, plus celles (ayant un équivalent-habitant de + de 10.000) situées dans les zones reconnues, dans le 1er grief, comme eutrophes ou susceptibles de le devenir à brève échéance.</li> </ul>	<p><b>Lettre de la Commission du 11/11/2004</b> demandant aux autorités françaises les mesures envisagées pour l'exécution de l'arrêt.</p> <p>Note des autorités françaises du 11/2/2005 par laquelle elles indiquent que la procédure, en cours de révision, devrait conduire à l'identification des zones jugées sensibles par la Cour d'ici la fin 2005 (1<sup>er</sup> grief). S'agissant du 2nd grief, elles précisent le calendrier de mise en conformité des 62 agglomérations (sur les 116 visées par l'arrêt, les 54 restantes étant conformes) qui ne disposent pas encore d'un traitement rigoureux des eaux usées (2008 au plus tard, sauf pour 2 agglomérations).</p> <p><b>Réunion bilatérale du 27 septembre 2005</b> : la DG Env serait prête à temporiser la procédure, en dépit des pressions du service juridique, si les autorités françaises lui adressent d'ici début 2006 un certain nombre d'informations complémentaires, notamment pour justifier les longs délais de mise en conformité requis pour certaines agglomérations. La Commission s'est montrée toutefois très sceptique sur la question du redécoupage de certaines agglomérations opéré par la France, qui conduit selon elle à soustraire ces dernières à leur obligation de mise en conformité conformément à l'arrêt de la Cour.</p> <p>Note des autorités françaises du 6 décembre 2005 confirmant leur intention de transmettre à la Commission selon le calendrier fixé l'ensemble des informations complémentaires attendues.</p> <p><b>Mise en demeure du 19 décembre 2005</b></p> <p>Note des autorités françaises du 7.3.2006 transmettant les arrêtés de nature à résorber le 1<sup>er</sup> grief et actualisant les données relatives à la mise en conformité des autres agglomérations visées par l'arrêt.</p> <p><b>Lettre de la Commission du 8/6/2005</b> demandant aux autorités françaises les mesures envisagées pour l'exécution de l'arrêt.</p> <p>Note des autorités françaises du 7 juillet 2005 informant la Commission de ce que l'exécution de l'arrêt requiert la modification des dispositions pertinentes du Code de la Santé publique, modification qui relève d'un décret en Conseil d'Etat.</p> <p><b>Mise en demeure du 19 décembre 2005</b></p> <p>Note des autorités françaises du 13.2.2006 : l'article 20 du PjL portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire satisfait dès son adoption aux griefs retenus par la CJCE.</p>
<p><b>Aff. C-212/03</b></p> <p><b>Importations personnelles de médicaments</b></p>	<p><b>Infraction 1998/5043 – Arrêt du 26 mai 2005</b></p> <p>Manquement à l'article 28 CE pour avoir soumis à une procédure d'autorisation préalable les importations personnelles, non réalisées par transport personnel, de certains médicaments régulièrement prescrits en France.</p>	<p><b>Lettre de la Commission du 11/11/2004</b> demandant aux autorités françaises les mesures envisagées pour l'exécution de l'arrêt.</p> <p>Note des autorités françaises du 11/2/2005 par laquelle elles indiquent que la procédure, en cours de révision, devrait conduire à l'identification des zones jugées sensibles par la Cour d'ici la fin 2005 (1<sup>er</sup> grief). S'agissant du 2nd grief, elles précisent le calendrier de mise en conformité des 62 agglomérations (sur les 116 visées par l'arrêt, les 54 restantes étant conformes) qui ne disposent pas encore d'un traitement rigoureux des eaux usées (2008 au plus tard, sauf pour 2 agglomérations).</p> <p><b>Réunion bilatérale du 27 septembre 2005</b> : la DG Env serait prête à temporiser la procédure, en dépit des pressions du service juridique, si les autorités françaises lui adressent d'ici début 2006 un certain nombre d'informations complémentaires, notamment pour justifier les longs délais de mise en conformité requis pour certaines agglomérations. La Commission s'est montrée toutefois très sceptique sur la question du redécoupage de certaines agglomérations opéré par la France, qui conduit selon elle à soustraire ces dernières à leur obligation de mise en conformité conformément à l'arrêt de la Cour.</p> <p>Note des autorités françaises du 6 décembre 2005 confirmant leur intention de transmettre à la Commission selon le calendrier fixé l'ensemble des informations complémentaires attendues.</p> <p><b>Mise en demeure du 19 décembre 2005</b></p> <p>Note des autorités françaises du 7.3.2006 transmettant les arrêtés de nature à résorber le 1<sup>er</sup> grief et actualisant les données relatives à la mise en conformité des autres agglomérations visées par l'arrêt.</p> <p><b>Lettre de la Commission du 8/6/2005</b> demandant aux autorités françaises les mesures envisagées pour l'exécution de l'arrêt.</p> <p>Note des autorités françaises du 7 juillet 2005 informant la Commission de ce que l'exécution de l'arrêt requiert la modification des dispositions pertinentes du Code de la Santé publique, modification qui relève d'un décret en Conseil d'Etat.</p> <p><b>Mise en demeure du 19 décembre 2005</b></p> <p>Note des autorités françaises du 13.2.2006 : l'article 20 du PjL portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire satisfait dès son adoption aux griefs retenus par la CJCE.</p>

N° Affaire/Sujet	OBJET	ETAT DU DOSSIER
<p><b>Aff. C-449/03</b></p> <p><b>Décharge de Saint-Laurent du Maroni</b></p>	<p><b>Infraction 2001/2127 – Arrêt du 10 mars 2005</b>                      Manquement aux obligations résultant des articles 9, 4 et 8 de la directive 75/442/CEE du Conseil relative aux déchets telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du fait de l'exploitation de la décharge de déchets ménagers et assimilés de Saint-Laurent du Maroni en Guyane française (absence d'autorisation et d'adoption de mesures permettant d'assurer la valorisation ou l'élimination des déchets sans mise en danger de la santé humaine ni préjudice à l'environnement).</p>	<p><b>Lettre de la Commission du 15/4/2005</b> demandant aux autorités françaises les mesures envisagées pour l'exécution de l'arrêt.                      Note des autorités françaises du 1er août 2005 informant la Commission des moyens et du calendrier qui doivent leur permettre de veiller à l'exécution la plus diligente possible de l'arrêt.                      Note des autorités françaises du 18 octobre 2005 faisant état de l'avancement des travaux, et notamment du dépôt du dossier de demande de régularisation de la décharge.  <b>Mise en demeure du 19 décembre 2005</b>                      Note des autorités françaises du 6.3.2006 faisant état de l'avancement des procédures administratives de régularisation (notamment par l'adoption de mesures provisoires) et des travaux engagés pour améliorer l'état de la décharge.</p>

N° Affaire/Sujet	OBJET	ETAT DU DOSSIER
<p><b>Aff. C-239/03</b></p> <p><b>Pollution de l'Étang de Berre</b></p>	<p><b>Infraction 1998/4423 – Arrêt du 7 octobre 2004</b></p> <p>Manquement aux obligations de la Convention de Barcelone et du Protocole d'Athènes relatifs à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution pour n'avoir pas :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pris toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire et combattre la pollution massive et prolongée de l'étang de Berre, et</li> <li>- dûment tenu compte des prescriptions du protocole par une modification de l'autorisation de rejet des substances suite à la conclusion de celui-ci.</li> </ul>	<p>Lettre de la Commission du 11/11/2004 demandant aux autorités françaises les mesures envisagées pour l'exécution de l'arrêt.</p> <p>Note des autorités françaises du 11/2/2005 par laquelle elles indiquent avoir entrepris les démarches nécessaires à la modification, par décret CE, du cahier des charges de la concession qui constituera l'autorisation requise pour satisfaire au 2nd grief. S'agissant de la pollution (1er grief), une expérimentation sur 4 ans va être menée pour agir tant sur la réduction des effets des rejets d'eau douce, que sur la réduction des rejets de limons et la maîtrise des rejets d'autres substances toxiques ou non toxiques.</p> <p>Lors de la <b>réunion bilatérale du 18/4/2005</b>, la Commission a manifesté le souhait de se rendre sur le terrain pour apprécier la situation de l'étang de Berre avant de se prononcer sur les mesures envisagées par les autorités françaises pour l'exécution de l'arrêt.</p> <p><b>Déplacement de la Commission européenne (DG Env) à Marseille le 21 juin 2005</b> afin, d'une part, de vérifier sur place la détermination des services de l'Etat pour une exécution de l'arrêt dans les meilleurs délais et, d'autre part, de nouer un dialogue avec les associations locales.</p> <p>Note des autorités françaises du 5/8/2005 transmettant le projet de composition du comité international d'experts chargé de suivre l'expérimentation ainsi que le calendrier devant en conduire à l'adoption, d'ici mai 2006, de l'avenant au décret de concession de la centrale de Salon-Saint-Chamas.</p> <p>Note des autorités françaises du 5/10/2005 faisant Etat des derniers développements pour l'exécution de l'arrêt : remise au ministre le 30/9/2005 du dossier de préparation de l'avenant à la concession ; session inaugurale du comité d'experts indépendants le 12/9/2005 et application depuis le 1/9/2005 par EDF des principes de l'expérimentation.</p> <p>Note des autorités françaises du 6.12.2005 informant la Commission européenne de l'Etat d'avancement des mesures d'exécution de l'arrêt.</p> <p><b>Mise en demeure du 19 décembre 2005</b></p> <p>Réunion de travail le 21.2.2006 entre le Commissaire en charge de l'Environnement et les ministres de l'Ecologie et de l'Industrie.</p> <p>Note des autorités françaises du 28.2.2006 : s'agissant du 1er grief, la procédure devrait aboutir à la saisine du Conseil d'Etat sur le projet de décret début avril ; s'agissant du 2nd grief, une réduction supplémentaire des rejets d'eau douce pourrait être envisagée. Une réunion technique avec la Commission a eu lieu le 17/3/2006 afin de discuter des modalités de cette réduction supplémentaire, laquelle devra à la fois permettre le rétablissement de l'équilibre écologique de l'étang et ne pas compromettre le fonctionnement de la centrale d'EDF. A la suite de cette réunion, la Commission a transmis des questions aux autorités françaises afin de mieux évaluer l'impact de la présence de la centrale EDF sur la faune et la flore de l'étang de Berre. Il ne paraît pas envisageable en revanche de réduire davantage les rejets annuels de limon.</p> <p>Note des autorités françaises du 13.04.2006 répondant aux questions de la Commission du 24.03.2006 afin de mieux évaluer l'impact de la présence de la centrale EDF sur la faune et la flore de l'étang de Berre et de déterminer le niveau des rejets d'eau douce envisageable. Le Conseil d'Etat devrait être saisi sur le projet de décret mi-mai 2006.</p>

N° Affaire/Sujet	OBJET	ETAT DU DOSSIER
Aff. C-402/02  Educateurs spécialisés	<b>Infraction 1999/4237 – Arrêt du 7 octobre 2004</b> Méconnaissance des directives 89/48/CEE (reconnaissance des diplômes) et 92/51 (reconnaissance des formations professionnelles) pour n'avoir pas mis en place de procédure permettant l'accès à la profession d'éducateur spécialisé dans la fonction publique hospitalière et dans la fonction publique territoriale. (absence de prise en compte de l'expérience professionnelle)	<b>Lettre de la Commission du 9/11/2004</b> demandant aux autorités françaises les mesures envisagées pour l'exécution de l'arrêt.  Note des autorités françaises du 24/12/2004 informant la Commission des projets législatif et réglementaire visant à parfaire l'ouverture de la fonction publique française conformément aux exigences du droit communautaire.  Lettre de la Commission européenne du 29/3/2005.  Note des autorités françaises du 28 avril 2005 faisant état de l'avancement des procédures.  <b>Mise en demeure du 4 avril 2006</b>
Aff. C-264/03  Marchés publics (maîtrise œuvre privée)	<b>Infraction 2000/2066 – Arrêt du 20 octobre 2005</b> Manquement aux dispositions de la directive 92/50/CEE du 18/6/1992, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services, telle que modifiée par la directive 97/52/CE, ainsi qu'à l'article 49 CEE pour avoir réservé, à l'art. 4 de la loi n° 85-704, du 12/7/1985, relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, telle que modifiée par la loi n° 96-987, du 14/11/1996, relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, la mission de maîtrise d'ouvrage déléguée à une liste exhaustive de personnes morales de droit français	<b>Mise en demeure du 4 avril 2006</b>
Aff. C-147/00  Eaux de baignade	<b>Infractions 1996/2107 et 1998/2196 – Arrêt du 5 mars 2001</b>  Mauvaise application de la directive 76/160/CEE concernant la qualité des eaux de baignades. La Cour retient 3 griefs à l'encontre de la France : - l'absence de conformité des eaux de baignade aux valeurs limites impératives fixées dans la directive ; - l'insuffisance d'échantillonnage pour les eaux intérieures ; - et l'abandon de l'échantillonnage pour le paramètre « coliformes totaux ».	Lettre de la Commission demandant aux autorités françaises les mesures qu'elles envisagent d'adopter pour exécuter l'arrêt (18/5/2001) ; réponse (17/7/2001).  <b>Classement le 20/3/2002 de la seule infraction 1998/2196 (paramètre coliformes totaux).</b>  <b>Mise en demeure du 9/7/2003.</b>  Réponse du 15/9/2003 dans laquelle les autorités françaises estiment avoir mis en œuvre l'ensemble des mesures qui permettront la complète exécution de l'arrêt (indiquant toutefois l'éventualité que le respect des valeurs limites ne puisse être atteint dans toutes les zones de baignade).  En réponse à la demande formulée en réunion paquet du 10/9/2004, transmission d'une note d'étape des autorités françaises le 8/11/2004 sur l'avancement du recueil des résultats de la surveillance de la qualité des eaux de baignade effectuée au cours de la saison balnéaire 2004.  Transmission le 3/2/2005 des données pour la saison balnéaire 2004.  Transmission le 23/2/2006 des données pour la saison balnéaire 2005.  <b>Classement le 04/4/2006 de l'infraction 1996/2107</b> (insuffisance d'échantillonnage). Reste le grief concernant la non conformité des eaux de baignade aux valeurs limites de la directive.

## PROCÉDURES AU STADE DE LA DEMANDE D'INFORMATIONS

N° Affaire/Sujet	OBJET	ETAT DU DOSSIER
<p><b>Aff. C-263/03</b> <b>Importations parallèles de médicaments</b></p>	<p><b>Infraction 2002/0005 – Arrêt du 12 octobre 2004</b> Manquement à l'article 28 CE pour n'avoir pas prévu de réglementation spécifique relative à l'autorisation d'importation de médicaments en provenance d'autres Etats membres de la Communauté européenne, lorsque ceux-ci sont identiques à des médicaments déjà autorisés en France (importations parallèles)</p>	<p><b>Lettre de la Commission du 11/11/2004</b> demandant aux autorités françaises les mesures envisagées pour l'exécution de l'arrêt. Réponse des autorités françaises du 22/12/2004 transmettant le décret n° 2004/83 du 23/1/2004 relatif aux importations de médicaments à usage humain et modifiant le code de la santé publique qui répond aux griefs retenus dans l'arrêt de la CJCE.</p>
<p><b>Aff. C-57/05</b> <b>Compléments alimentaires</b></p>	<p><b>Infraction 2002/2115 – Arrêt du 8 septembre 2005</b> Défaut de transposition dans le délai prescrit de la directive 2002/46 du 2002/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 10 juin 2002, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les compléments alimentaires</p>	<p><b>Lettre de la Commission européenne du 5 octobre 2005</b> demandant aux autorités françaises les mesures envisagées pour l'exécution de l'arrêt. Note des autorités françaises du 11 janvier 2006 : l'achèvement de la transposition requiert l'adoption d'un décret relatif aux compléments alimentaires (publication escomptée d'ici fin janvier 2006) et d'un arrêté (publication dès adoption du décret précité).</p>
<p><b>Aff. C-73/05</b> <b>Aménagement du temps de travail</b></p>	<p><b>Infraction - Arrêt du 17 novembre 2005</b> Défaut de transposition de la directive 2000/34/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 juin 2000, modifiant la directive 93/104/CE du Conseil concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail afin de couvrir les secteurs et activités exclus de ladite directive.</p>	<p><b>Lettre de la Commission européenne du 10 février 2006</b> demandant aux autorités françaises les mesures envisagées pour l'exécution de l'arrêt. Note des autorités françaises du 15 mars 2006 indiquant à la commission le nombre de décrets et arrêtés nécessaires à la transposition de la directive. Les projets de décrets et arrêtés devraient être adoptés d'ici la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2006.</p>
<p><b>Aff. C-439/02</b> <b>Contrôle des navires par l'Etat du port</b></p>	<p><b>Infraction 2000/2276 – Arrêt du 22 juin 2004</b> Exécution de l'arrêt du 22 juin 2004 par lequel la France est condamnée pour n'avoir pas effectué un nombre total d'inspections annuel correspondant à au moins 25% du nombre de navires distincts entrés dans ses ports en 1999 et en 2000, en violation de l'art. 5 §1 de la directive 95/21/CE (contrôle par l'Etat du port, du respect des normes internationales relatives à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie à bord).</p>	<p><b>Lettre de la Commission du 20/8/2004</b> demandant aux autorités françaises les mesures envisagées pour l'exécution de l'arrêt ainsi que le résultat des activités d'inspection pour l'année 2004. Réponse des autorités françaises du 27/9/2004 témoignant du renforcement des moyens budgétaires et humains (recrutement d'inspecteurs) affectés au contrôle, lesquels devraient permettre d'atteindre largement, pour l'année 2004 comme ce fût le cas en 2003, le taux de 25 % de contrôle pour les navires faisant escale.</p>
<p><b>Aff. C-85/04</b> <b>Assainissement et liquidation des entreprises d'assurance</b></p>	<p><b>Infraction 2003/0504 – Arrêt du 18 novembre 2004</b> Non transposition de la directive 2001/17 du Parlement européen et du Conseil, du 19 mars 2001, concernant l'assainissement et la liquidation des entreprises d'assurance.</p>	<p><b>Lettre de la Commission du 16/12/2004</b> demandant aux autorités françaises les mesures envisagées pour l'exécution de l'arrêt. Note des autorités françaises du 16/2/2005 indiquant qu'avec l'ordonnance n°2004-504 et le décret n° 2005-8, la transposition de la directive 2001/17 est désormais achevée.</p>

<b>N° Affaire/Sujet</b>	<b>OBJET</b>	<b>ETAT DU DOSSIER</b>
<b>Aff. C-179/05</b>  <b>Défaut de communication des quantités capturées et des données globales de l'effort de pêche.</b>	<b>Infraction – Arrêt du 12 janvier 2006</b>  Absence de notification des données relatives aux quantités de pêche et aux données globales de l'effort de pêche. Manquement aux obligations découlant des articles 18 et 19 du règlement (CE) n° 2847/93 du Conseil, du 12 octobre 1993, instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche, modifié par le règlement (CE) n° 2635/97 du Conseil, du 18 décembre 1997.	<b>Lettre de la Commission du 15/03/2006</b> demandant aux autorités françaises les mesures envisagées pour l'exécution de l'arrêt.

## ANNEXE N° 3

### ECLAIRAGES SUR QUELQUES DOSSIERS LITIGIEUX

Il a semblé nécessaire à votre rapporteur spécial d'illustrer le propos général du rapport par quelques exemples de dossiers ayant fait l'objet de litiges.

Cinq exemples ont ainsi été retenus, qui visent à montrer différentes facettes des enjeux liés à l'application du droit communautaire de l'environnement :

- le contentieux relatif aux **dates de chasse**, qui vient d'être classé ;
- le dossier relatif à la protection de certains espaces, dans le cadre du programme **Natura 2000**, qui a fait l'objet d'efforts importants de la part de l'administration française au cours des derniers mois, afin de respecter les engagements pris auprès de la Commission européenne ;
- le dossier relatif à la **pollution due aux nitrates en Bretagne**, qui souligne l'importance de l'application du droit communautaire et la nécessité d'une coopération satisfaisante entre les services des différents ministères ;
- l'enjeu de la mise en œuvre de la **directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines**, qui met en évidence l'implication des collectivités territoriales dans ce processus ;
- l'affaire de l'**étang de Berre**, qui permet de souligner les liens entre droit communautaire et conventions internationales.

## I. LES DATES DE CHASSE : UN CONTENTIEUX ENFIN CLASSÉ

Lors de la réunion « Infractions » du 4 avril 2006, la Commission européenne a décidé de classer le dossier des dates de chasse, pour lequel la France avait été condamné par la Cour de justice par un arrêt du 7 décembre 2000<sup>1</sup>.

L'objet du litige portait sur l'application d'un article d'une directive très ancienne : l'article 7 de la directive 79/409/CEE du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages.

### L'article 7 de la directive 79/409/CEE

«1. En raison de leur niveau de population, de leur distribution géographique et de leur taux de reproductivité dans l'ensemble de la Communauté, les espèces énumérées à l'annexe II peuvent être l'objet d'actes de chasse dans le cadre de la législation nationale. Les Etats membres veillent à ce que la chasse de ces espèces ne compromette pas les efforts de conservation entrepris dans leur aire de distribution.

« 2. Les espèces énumérées à l'annexe II partie 1 peuvent être chassées dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive.

« 3. Les espèces énumérées à l'annexe II partie 2 peuvent être chassées seulement dans les Etats membres pour lesquels elles sont mentionnées.

« 4. Les Etats membres s'assurent que la pratique de la chasse, y compris le cas échéant la fauconnerie, telle qu'elle découle de l'application des mesures nationales en vigueur, respecte les principes d'une utilisation raisonnée et d'une régulation équilibrée du point de vue écologique des espèces d'oiseaux concernées, et que cette pratique soit compatible, en ce qui concerne la population de ces espèces, notamment des espèces migratrices, avec les dispositions découlant de l'article 2. Ils veillent en particulier à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation de la chasse ne soient pas chassées pendant la période nidicole ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance. Lorsqu'il s'agit d'espèces migratrices, ils veillent en particulier à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation de la chasse ne soient pas chassées pendant leur période de reproduction et pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification. Les Etats membres transmettent à la Commission toutes les informations utiles concernant l'application pratique de leur législation de la chasse.»

La Commission avait adressé au gouvernement français, le 13 novembre 1997, une lettre de mise en demeure pour inobservation de la directive précitée, en particulier de son article 7, qu'elle considérait mal transposé.

Cette lettre de mise en demeure fut suivie d'un avis motivé, adressé le 5 août 1998, puis d'une saisine de la Cour de justice le 10 février 1999.

Dans son arrêt rendu le 7 décembre 2000, la Cour déclare que, « *en ne transposant pas correctement l'article 7, paragraphe 4, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, en ne communiquant pas toutes les mesures de transposition pour l'ensemble de son territoire et en ne mettant pas*

---

<sup>1</sup> Affaire C-38/99.

*correctement en oeuvre ladite disposition, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive ».*

Les principaux griefs étaient la non communication des dates de chasse en Alsace-Moselle et l'absence de transposition du principe de protection complète :

- à l'ouverture, car il ne suffit pas de protéger une majorité d'oiseaux d'une espèce donnée à 80 % ou 90 % ou d'éviter un prélèvement significatif d'oiseaux ;

- à la clôture, dans la mesure où, pour 31 espèces, il y avait chevauchement entre les dates de chasse et celle de la migration de retour.

La France a alors engagé un processus de modification de sa législation et de sa réglementation sur la chasse en général, et les dates de chasse en particulier.

Ceci s'est traduit, notamment, par l'inscription dans la loi du principe de protection complète et l'adossement des décisions au niveau national à la synthèse des travaux scientifiques et techniques réalisée par l'observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats.

Le stade précontentieux n'a ainsi guère évolué à la suite de l'arrêt du 7 décembre 2000, puisque la Commission n'a adressé qu'une lettre de demande d'informations, soit le stade antérieur à la lettre de mise en demeure.

Ainsi que l'a indiqué le ministère de l'écologie et du développement durable à votre rapporteur spécial, *« l'évolution des dates de chasse en France a privilégié une approche centrée sur la lisibilité de dates pertinentes par milieu concerné, par groupes d'espèces proches dans la diversité géographique et climatique française (DPM, zones humides, Alsace-Moselle, reste du territoire). Cette perspective visant à la meilleure protection d'ensemble de groupes d'espèces n'a pas été contestée devant les juridictions nationales ni jugée illégale pour les cinq espèces suivantes : Nette rousse, Fuligule morillon, Râle d'eau, Poule d'eau, Foulque macroule ».*

Les échanges avec la Commission européenne se sont poursuivis durant une période relativement longue, jusqu'à aboutir à l'envoi, le 27 mars 2006, de l'arrêté ministériel relatif aux dates de chasse qui a permis à la Commission, le 4 avril 2006, de classer cette affaire.

Neuf années se seront donc écoulées entre la première lettre de la Commission et la clôture du dossier, et plus de cinq ans entre l'arrêt de la Cour et celle-ci...

## II. NATURA 2000 : UN RÉTABLISSEMENT DE DERNIÈRE MINUTE

Le contentieux relatif à Natura 2000 recouvre deux dossiers distincts :

- l'application de la directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages, dite « **directive oiseaux** », la France devant désigner à la Commission des « **zones de protection spéciale** » (ZPS) ;

- l'application de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dite « **directive habitats** »<sup>1</sup>, la France devant transmettre à la Commission des « **propositions de sites d'intérêt communautaire** » (PSIC).

Comme le montre le tableau récapitulant l'ensemble des affaires pendantes au titre de l'article 228 CE (annexe 2), **la France a été condamnée par la Cour de justice sur ces deux aspects :**

- par son **arrêt du 11 septembre 2001**<sup>2</sup>, la Cour de justice a condamné la France pour **manquement à l'article 4 de la directive « habitats »**, en raison de l'insuffisance des propositions de sites d'importance communautaire transmises à la Commission et d'informations relatives à ces sites dans le délai prescrit par cette directive.

### L'article 4 de la directive « habitats »

L'article 4 de la directive 92/43/CE établit le processus de constitution du réseau. Il comprend trois étapes:

- la première est **nationale**. Elle devait s'achever en juin 1995. Les Etats membres, sur la base des critères scientifiques précisés à l'annexe III de la directive, devaient proposer à la Commission une liste de sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire (pSIC). Ces propositions sont faites en fonction de la représentation sur leur territoire des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire qu'ils abritent ;

- la seconde est **communautaire**. Elle devait permettre à la Commission, en accord avec chaque Etat membre, d'arrêter la liste des sites d'importance communautaire (SIC) à partir des propositions transmises. Elle s'achevait en juin 1998 ;

- la troisième est à nouveau **nationale**. Elle prévoit que les Etats membres désignent les sites reconnus d'importance communautaire comme zones spéciales de conservation à la Commission. Elle devait s'achever en juin 2004.

<sup>1</sup> Pour une vue d'ensemble de la mise en œuvre de cette directive, on pourra se reporter au rapport d'information n° 23 (2003-2004) de notre collègue Jean-François Le Grand, intitulé : « Réseau Natura 2000 : pour une mise en valeur concertée du territoire ».

<sup>2</sup> Affaire C-220/99.

En application de l'article 1<sup>er</sup> de la directive précitée, on entend par « *site d'importance communautaire* » un site qui, dans la ou les régions biogéographiques auxquelles il appartient, contribue de manière significative à maintenir ou à rétablir un type d'habitat naturel ou une espèce (précisés dans les annexes à la directive) dans un Etat de conservation favorable et qui peut aussi contribuer de manière significative à la cohérence de « Natura 2000 », et/ou contribue de manière significative au maintien de la diversité biologique dans la ou les régions biogéographiques concernées. Pour les espèces animales qui occupent de vastes territoires, les sites d'importance communautaire correspondent aux lieux, au sein de l'aire de répartition naturelle de ces espèces, qui présentent les éléments physiques ou biologiques essentiels à leur vie et reproduction.

*Source : ministère de l'écologie et du développement durable et arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes*

- par son **arrêt du 26 novembre 2002**<sup>1</sup>, la Cour de justice a condamné la France, sur le fondement de l'article 4 de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, telle que modifiée par la directive 97/49/CE de la Commission, du 29 juillet 1997, pour **insuffisance de classement en zones de protection spéciale des territoires les plus appropriés à la conservation des espèces d'oiseaux sauvages ainsi que des espèces migratrices** et, en particulier, pour ne pas avoir classé une superficie suffisante de la **Plaine des Maures** en zone de protection spéciale.

---

<sup>1</sup> Affaire C-202/01.

**L'article 4 de la directive « oiseaux »**

Les dispositions de l'article 4, paragraphes 1, 2 et 4, de la directive 79/409/CEE sont les suivantes :

« 1. Les espèces mentionnées à l'annexe I font l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat, afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution.

« A cet égard, il est tenu compte:

« a) des espèces menacées de disparition;

« b) des espèces vulnérables à certaines modifications de leurs habitats;

« c) des espèces considérées comme rares parce que leurs populations sont faibles ou que leur répartition locale est restreinte;

« d) d'autres espèces nécessitant une attention particulière en raison de la spécificité de leur habitat.

« Il sera tenu compte, pour procéder aux évaluations, des tendances et des variations des niveaux de population.

« Les Etats membres classent notamment en zones de protection spéciale les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation de ces dernières dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive.

« 2. Les Etats membres prennent des mesures similaires à l'égard des espèces migratrices non visées à l'annexe I dont la venue est régulière, compte tenu des besoins de protection dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive en ce qui concerne leurs aires de reproduction, de mue et d'hivernage et les zones de relais dans leur aire de migration. À cette fin, les Etats membres attachent une importance particulière à la protection des zones humides et tout particulièrement de celles d'importance internationale.

[...]

« 4. Les Etats membres prennent les mesures appropriées pour éviter dans les zones de protection visées aux paragraphes 1 et 2 la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet significatif eu égard aux objectifs du présent article. En dehors de ces zones de protection, les Etats membres s'efforcent également d'éviter la pollution ou la détérioration des habitats ».

De nombreux échanges, relatés de manière précise dans le tableau figurant à l'annexe n° 2 au présent rapport, ont eu lieu entre la Commission et les autorités françaises à compter de ses arrêts, débouchant finalement sur l'envoi de lettres de mise en demeure puis, le 9 juillet 2004, d'avis motivés au titre de ces deux affaires.

**Un compromis a été trouvé entre la Commission et la France, celle-ci prenant l'engagement d'achever, avant le 30 avril 2006, la désignation des sites au titre des directives « oiseaux » et « habitats ».**

Le rapport de la mission d'audit de modernisation sur Natura 2000 remis en janvier 2006<sup>1</sup> soulignait les enjeux de ce dossier, la nécessité d'un pilotage serré et du renforcement de la coordination interministérielle :

*« - la désignation des derniers sites du réseau, au nombre d'environ 300, pour le 30 avril 2006, est le point le plus urgent. La désignation doit être précédée d'une validation scientifique solide, et d'une consultation des collectivités faite par les préfets. Les actions à mener sont connues et engagées, et les moyens existent, à défaut d'être tous en ordre de marche. La mission estime que le pilotage inter-organismes de cette opération à haut risque et sur un délai aussi court doit être sécurisé. Elle préconise la mise en place sans délai, sur instruction ministérielle donnée à tous les responsables concernés, d'une structure temporaire de pilotage de crise réunissant les personnes ayant autorité sur les différents services ou organismes concernés, pour conduire cette opération de quelques mois. En particulier, l'organisation et le pilotage interne de l'expertise des sites par le Muséum national d'histoire naturelle, doivent être définis de toute urgence par le directeur général du Muséum, sur instruction du ministère de l'écologie et du développement durable confirmant la priorité de cette expertise.*

*« - le dispositif de conditionnalité des aides à la production agricole, qui va entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006, est très important. La mission préconise de tirer dès maintenant les enseignements de la comparaison internationale qui est engagée sur les dispositifs de conditionnalité. Elle recommande également de développer rapidement l'intégration cartographique des données sur les habitats et espèces dans le registre parcellaire graphique (de toute façon nécessaire à terme rapproché).*

*« - la mise en place des moyens budgétaires nécessaires à la mise en œuvre des mesures de conservation : ces besoins sont estimés actuellement à environ 300 millions d'euros par an en régime permanent après 2010, à répartir entre les financements européens et nationaux [...]. L'examen effectué par la mission avec les deux ministères concernés la conduit à préconiser :*

*« • de mettre en place un tableau de bord prévisionnel des moyens nécessaires, en fonction des documents d'objectifs validés, pour conduire avec une visibilité suffisante la phase de montée en charge, d'ici à 2010 ;*

*« • de réserver sur l'axe 2 du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) (et sur les cofinancements nationaux, sur le budget du ministère de l'agriculture et de la pêche pour les sites agricoles) les fonds nécessaires, année par année : cela semble compatible, pour le FEADER, avec les enveloppes prévisionnelles et les autres besoins éligibles,*

---

<sup>1</sup> Mission d'audit et de modernisation, Rapport sur Natura 2000 établi par MM. Michel Badré, Daniel Lejeune, François Baratin, Dominique Bidou, Jean-Marie Bourgau et Gérard Cravero (janvier 2006), disponible sur internet à l'adresse suivante : [http://www.performance-publique.gouv.fr/pdf/audit/Rapport-VI-Ecologie-Natura%20\\_2000-def.pdf](http://www.performance-publique.gouv.fr/pdf/audit/Rapport-VI-Ecologie-Natura%20_2000-def.pdf)

*mais nécessite un pilotage technique attentif et option politique affirmée pour préserver ces financements ;*

*« • de mettre en place sur le budget du ministère de l'écologie et du développement durable les financements nationaux pour les sites non agricoles, en contrepartie des financements du FEADER. A terme, une décentralisation de cette compétence (et des moyens budgétaires correspondants, via la dotation globale de fonctionnement ou la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles) pourrait être proposée au Parlement.*

*« - l'évaluation de l'Etat des habitats et espèces en 2007 est une opération à fort enjeu écologique et socio-économique pour l'avenir. La mission préconise la mise en place d'un pilotage spécifique pour cette opération, avec une définition claire des responsabilités d'expertise scientifique et l'association des acteurs socioéconomiques à toute l'opération pour faciliter leur intervention ultérieure dans les actions à mener. La qualité de l'évaluation, et son appropriation par les acteurs locaux, déterminent en effet largement les actions qui pourront ou devront être menées ultérieurement.*

*« De façon plus générale, la mission recommande une coordination interministérielle plus forte, et en particulier la participation effective du ministère de l'agriculture et de la pêche au pilotage de ce dossier dans un dispositif formalisé de management de la qualité. La gestion complexe du dossier de la conditionnalité des aides, à partir d'analyses initiales des deux ministères dont il était normal qu'elles diffèrent, est en effet apparue à la mission comme révélatrice d'une nécessité de renforcer le pilotage commun.*

*« Par ailleurs, elle recommande qu'une sensibilisation des principaux acteurs des territoires, à commencer par les administrations de l'Etat, soit développée avec détermination, de manière à ce que les projets susceptibles de modifier les équilibres dans les secteurs protégés intègrent en amont les nécessités de la protection ».*

Grâce à une très forte mobilisation des différents services de l'Etat, le ministre de l'écologie et du développement a annoncé, le 3 mai 2006, que la France avait pu respecter les engagements contractés auprès de la Commission, précisant que le réseau français de sites Natura 2000 comprenait, au 30 avril 2006 :

- 1.307 sites d'intérêt communautaire proposés, soit 4.887.272 hectares, au titre de la directive « habitats » ;

- 367 zones de protection spéciale (ZPS), représentant 4.477.962 hectares, au titre de la directive « oiseaux ».

**Au total, d'après les données du ministère de l'écologie et du développement durable, le réseau des sites Natura 2000 couvre aujourd'hui 6.496.917 hectares (hors milieux marins), soit 11,83 % du territoire métropolitain**

L'effort important réalisé au cours des derniers mois a donc permis à la France de respecter ses engagements et devrait, par conséquent, entraîner la clôture des contentieux au titre de Natura 2000.

**Ce dossier révèle toutefois les enjeux qui se posent dans la gestion des dossiers environnementaux et nécessite également un suivi très serré dans les années à venir, compte tenu, notamment, des enjeux budgétaires et de coopération administrative : la mobilisation ne doit pas retomber, elle doit être maintenue et étendue aux autres dossiers difficiles.**

Le tableau qui suit retrace les préconisations de la mission d'audit et de modernisation pour mener à bien, dans la durée, le dossier Natura 2000.

**Les préconisations de la mission d'audit de modernisation**

Sous-processus	N°	Nature de la recommandation	Responsable (s)	Délaï
<b>Désignation des sites</b>	1.1	Instauration d'une équipe de pilotage de crise	Lettre de commande de la ministre (cab MEDD) + DNP	immédiat
	1.2	Suivi en continu, par site, des échéances de préparation de la proposition Traitement individuel des sites en retard	Directeur de projet Natura 2000 DIREN	immédiat
	1.3	Pilotage de l'expertise par le MNHN  - évaluation et satisfaction des besoins en personnel - remontée des informations disponibles - organisation et planning de l'expertise - formalisation de la démarche qualité sur l'expertise - tri des sites par enjeux - validation des expertises - procédure spéciale pour sites modifiés	Lettre de commande de la ministre (cab MEDD) DG du MNHN DNP	immédiat
	1.4	Liaison SGAE	Directeur de projet Natura 2000	Permanent jusqu'en avril 2006
<b>Elaboration des DOCOB</b>	2.1	Signature des textes réglementaires d'application de la loi DTR sur les DOCOB	DNP + cab MEDD	Fin 2005
	2.2	Outils de maîtrise de l'élaboration des DOCOB  - cahier des charges pour le pilotage - grille d'analyse avant validation - analyse des DOCOB déjà validés - tableau de bord de l'état d'avancement de l'élaboration (objectif 2010) - base de données sur les préconisations des DOCOB et les moyens	Directeur de projet Natura 2000	1 <sup>er</sup> semestre 2006
	2.3	Hiérarchisation des enjeux de protection, à chaque niveau	DNP MNHN	2007
	2.4	Proposition de modification législative sur le financement de l'application des DOCOB	MEDD (cab)	Le meilleur
<b>Charte Natura 2000</b>	3.1	Décret et circulaire d'application sur les chartes Natura 2000	DNP + cab MEDD	Fin 2005
	3.2	Préconisations pour les chartes des futurs DOCOB	Directeur de projet Natura 2000	Début 2006
	3.3	Reprendre les DOCOB existants pour y annexer les chartes	Directeur de projet Natura 2000 DIREN	Début 2006

**Les préconisations de la mission d'audit de modernisation (suite)**

Sous-processus	N°	Nature de la recommandation	Responsable (s)	Délai
<b>Animation</b>	4.1	Bilan de l'animation effectuée dans les 350 premiers sites	Directeur de projet Natura 2000, avec les DIREN et DDAF	Début 2006
	4.2	Circulaire relative au pilotage de l'animation par les services déconcentrés	Directeur de projet Natura 2000	Début 2006
	4.3	Disponibilité des effectifs et organisation des personnels chargés du pilotage de l'animation dans les services déconcentrés	DIREN, DDAF	Début 2006
	4.4	Amélioration de la communication sur Natura 2000	MEDD, MAP, DIREN, DDAF	2006
	4.5	Budget d'animation à mettre en place	MEDD (DNP)	Chaque année
<b>Financements agricoles</b>	5.1	Bilan du RDR à mi-parcours, et des pratiques étrangères	DNP + DGFAR	Début 2006
	5.2	Ré-évaluer en continu les moyens nécessaires (cf. tableau de bord des DOCOB)	DNP + DGFAR	En continu (élaboration des DOCOB)
	5.3	Accord ou arbitrage MAP/MEDD sur le financement des MAE Natura 2000, dans l'axe 2 du FEADER	DNP, DGFAR, MAP (cab), MEDD (cab), Matignon	2006 puis continu (budgets annuels)
	5.4	Procédure de délégation des moyens intégrant les besoins exprimés et les enjeux	MAP (DGFAR) + MEDD (DNP)	Eté 2006
	5.5	Suivi et retour d'expérience en continu sur les moyens utilisés	Directeur de projet Natura 2000	Eté 2006 puis continu
<b>Financement hors zone agricole</b>	6.1	Ré-évaluer en continu les besoins nécessaires (Cf. tableau de bord des DOCOB)	Directeur de projet Natura 2000	2006 à 2010
	6.2	Arbitrages budgétaires (FEADER axe 3, et budget MEDD) sur les moyens	DNP, DGFAR, MAP (cab) MEDD (cab), Matignon	2006 puis continu (budgets annuels)
	6.3	Procédure de délégation des moyens intégrant les besoins exprimés et les enjeux	Directeur de projet Natura 2000	Eté 2006
	6.4	Suivi et retour d'expérience en continu sur les moyens utilisés	Directeur de projet Natura 2000	Eté 2006 puis continu
	6.5	Modification législative, sur les outils de financement décentralisés (TDENS, DGF)	MEDD (DNP+cab), Intérieur, PM	2006
<b>Contrôles</b>	7.1	Définir le processus de contrôle, intégrant en particulier les contrôles PAC	Directeur de projet Natura 2000	2006
	7.2	S'assurer de la disponibilité des effectifs, de leur mise en place et de l'organisation nécessaires	DDAF	Début 2006
	7.3	Prévenir les risques de "dégagement d'office" sur le FEADER pour Natura 2000	DNP, DGFAR	permanent
<b>Conditionnalité</b>	8.1	Comparaisons internationales sur les conditionnalités des aides PAC	DGFAR, DNP	immédiat
	8.2	Mesures d'adaptation, le cas échéant	MAP (cab) + MEDD (cab)	Début 2006
	8.3	Cartographie	DNP, DGFAR, DDAF, DIREEN	2006 puis continu
<b>Evaluation des incidences</b>	9.1	Pilotage par les DIREN d'un réseau de compétences locales	DNP, D4E, DIREN	Début 2006
	9.2	Mise en place organisation et moyens	MEDD+ DIREN	2006

**Les préconisations de la mission d'audit de modernisation (fin)**

Sous-processus	N°	Nature de la recommandation	Responsable (s)	Délai
<b>Evaluation (2007 puis tous les 6 ans)</b>	10.1	Définir la méthode d'évaluation	DNP + MNHN	31 12 2005
	10.2	Organiser l'équipe d'expertise	DNP + MNHN	31 01 2006
	10.3	Mettre en place un comité scientifique et un comité d'utilisateurs, pour l'évaluation	DNP	31 03 2006
<b>Pilotage général</b>	11.1	Retenir, en allant ou non jusqu'à la certification, une démarche qualité avec : - analyse complète par processus et sous-processus - mise en place d'un comité qualité national - mise en place de comités qualités régionaux - éventuellement, des comités spécialisés par thème critique	DNP + DGFAR DIREN + DDAF	1er semestre 2006
	11.2	Intégrer dans les dialogues de gestion LOLF (MEDD ET MAP) les objectifs Natura 2000	DNP, DGFAR	2006 puis continu
	11.3	Actualiser l'évaluation des besoins en personnel dans les services	DNP, DGFAR	1er semestre 2006

Source: Mission d'audit de modernisation, rapport sur Natura 2000, janvier 2006

### III. LES NITRATES EN BRETAGNE : UN PROBLÈME D'APPLICATION QUI RISQUE DE COÛTER CHER

Le litige relatif à la pollution des eaux par le nitrate en Bretagne porte sur l'application de la **directive 75/440/CEE du 16 juin 1975** sur la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire. L'article 10 de cette directive, notifiée le 18 juin 1975, disposait que les Etats membres devaient mettre en vigueur, dans un **délai de deux ans à compter de sa notification**, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer.

#### *A. LA PROCÉDURE AYANT CONDUIT AU PREMIER ARRÊT DE LA COUR DE JUSTICE*

A la suite de plusieurs plaintes concernant la teneur en nitrates des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire en Bretagne, la Commission a adressé au gouvernement français, le **1<sup>er</sup> avril 1992**, une **demande d'information**, à laquelle celui-ci a répondu le 11 mai 1993.

Considérant que cette réponse n'était pas satisfaisante, la Commission a envoyé, le **30 novembre 1993**, une **lettre de mise en demeure**. La Commission y indiquait qu'elle considérait que la France avait manqué aux obligations découlant de la directive précitée, et plus particulièrement de son article 4.

#### **Les dispositions de l'article 4 de la directive 78/440/CEE**

«1. Les Etats membres prennent les dispositions nécessaires pour que les eaux superficielles soient conformes aux valeurs fixées en vertu de l'article 3. Ce faisant, chaque Etat membre applique également la présente directive aux eaux nationales et à celles qui franchissent les frontières.

« 2. Dans le cadre des objectifs de la présente directive, les Etats membres prennent les dispositions nécessaires pour assurer une amélioration continue de l'environnement. À cette fin, ils définissent un plan d'action organique comprenant un calendrier pour l'assainissement des eaux superficielles, notamment de celles de la catégorie A3. Des améliorations substantielles doivent être réalisées à cet égard au cours des dix prochaines années dans le cadre des programmes nationaux.

« Pour la fixation du calendrier visé au premier alinéa, il sera tenu compte, d'une part, de la nécessité d'améliorer la qualité de l'environnement, et notamment des eaux, et, d'autre part, des contraintes d'ordre économique et technique qui existent ou qui peuvent intervenir dans les différentes régions de la Communauté.

« La Commission procédera à un examen approfondi des plans d'action visés au premier alinéa, y compris les calendriers, et, le cas échéant, elle présentera au Conseil, à leur sujet, des propositions appropriées.

« 3. Les eaux superficielles qui ont des caractéristiques physiques, chimiques et microbiologiques inférieures aux valeurs limites impératives correspondant au traitement type A3 ne peuvent être utilisées pour la production d'eau alimentaire. Toutefois, une eau d'une telle qualité inférieure peut être exceptionnellement utilisée s'il est employé un traitement approprié -y compris le mélange- permettant de ramener toutes les caractéristiques de qualité de l'eau à un niveau conforme aux normes de qualité de l'eau alimentaire. Les justifications d'une telle exception, fondée sur un plan de gestion des ressources en eau à l'intérieur de la zone intéressée, doivent être notifiées dans les délais les plus brefs à la Commission en ce qui concerne les installations existantes et au préalable en cas de nouvelles installations. La Commission procédera à un examen approfondi de ces justifications et, le cas échéant, elle présentera au Conseil, à leur sujet, des propositions appropriées ».

Les autorités françaises ont répondu à la lettre de mise en demeure de la Commission par trois lettres, en date des 1<sup>er</sup> février 1994, 28 novembre 1994 et 1<sup>er</sup> mars 1995.

Le **28 octobre 1997**, la Commission a adressé à la République française un **avis motivé** dont les griefs reprenaient ceux avancés dans la lettre de mise en demeure. Le délai pour se conformer à la directive avait été fixé par la Commission à deux mois à compter de la notification de l'avis motivé. La France y porta réponse par deux lettres en date des 2 janvier et 18 juin 1998.

N'étant pas convaincue par ces réponses, la Commission a formé un **recours devant la Cour de justice le 16 juillet 1999**.

Dans un arrêt en date du **8 mars 2001**<sup>1</sup>, la Cour de justice a **condamné** la France pour trois griefs :

- l'état de la qualité des eaux brutes en Bretagne, la teneur en nitrates des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire de certains bassins bretons excédant la limite de 50 mg/l fixée par la directive;
- le manque de cohérence des actions du plan d'action organique breton pour protéger et restaurer la qualité de l'eau ;
- l'absence de notification des plans de gestion des eaux.

---

<sup>1</sup> *Affaire C-266/99, conclusions de l'avocat général, Mme Stix-Hackl, présentées le 14 décembre 2000.*

## **B. L'ETAT DU DOSSIER**

Les échanges entre la Commission européenne et les autorités françaises ont alors repris leur cours (cf. tableau détaillé figurant à l'annexe n° 2) :

- demande d'information datée du **23 mai 2001** ;
- **lettre de mise en demeure** datée du **21 décembre 2001**, à laquelle il fut répondu le 17 avril 2002 ;
- **avis motivé adressé le 3 avril 2003**, suivi de plusieurs réunions, ainsi que d'un déplacement des services de la direction générale de l'environnement de la Commission européenne en Bretagne le 22 février 2005, à la suite duquel fut envoyé un **avis motivé complémentaire le 18 juillet 2005**.

A l'issue de ces échanges, la France répond aux deux derniers griefs ayant conduit à sa condamnation : elle a ainsi remédié au manque de cohérence des actions du plan d'action organique breton pour protéger et restaurer la qualité de l'eau et à l'absence de notification des plans de gestion pour les prises d'eau en dépassement.

S'agissant du premier grief, à savoir l'état de la qualité des eaux brutes en Bretagne, la France a annoncé trois séries de mesures :

- **l'accélération des actions prévues dans les plans de gestion et le renforcement des contrôles sur les quinze bassins versants ne répondant pas aux critères définis par la directive**. L'objectif affiché par le ministère de l'écologie et du développement durable est de contrôler, d'ici la fin de l'année 2006, 20 % des exploitations concernées. Il précise que les contrôles seront plus fréquents et de meilleure qualité pour les sept prises d'eau en non-conformité chronique, la cible s'élevant alors à 50 % des exploitations. Il souligne également la nécessité d'améliorer l'articulation des polices de l'eau et des installations classées et d'obtenir davantage de suites judiciaires aux infractions constatées ;

- la **mise en place obligatoire de bandes enherbées** le long des cours d'eau ;

- des **mesures complémentaires** faisant l'objet de seules **incitations** (réduction des apports d'azote minéral dans les cultures maraîchères, mise en place d'un système plus herbager dans les élevages bovins et développement de compostage de fumiers de bovins dans les exploitations concernées).

Les notes obtenues recueillies auprès du ministère de l'écologie et du développement durable précisent que « *la réussite du dispositif, et notamment la réalisation et la coordination des contrôles, nécessite l'attribution de moyens supplémentaires. Elle requiert de mobiliser davantage l'ensemble des parties prenantes, comme le monde agricole et les collectivités locales, et d'accélérer la mise en œuvre des actions décidées. D'autre part, compte tenu*

*de l'insatisfaction de la Commission quant aux efforts annoncés, il ne faut pas se limiter à l'obligation de mettre en place des bandes enherbées à compter de septembre 2006 mais anticiper ce dispositif par des mesures agro-environnementales. Il faut également faire porter nos efforts sur les 3 mesures incitatives annoncées ».*

**Votre rapporteur spécial, qui a pu constater les dispositions d'esprit de la Commission, ne saurait trop inciter le ministère de l'écologie et du développement durable – et plus généralement le gouvernement, ce dossier piloté par le ministère de la santé et des solidarités appelant l'intervention d'autres ministères – à prendre rapidement les mesures qui s'imposent : outre une éventuelle condamnation à payer une somme forfaitaire, le milieu mettant un certain temps à réagir, une astreinte éventuelle pourrait coûter fort cher à la France...**

#### **IV. LES EAUX RÉSIDUAIRES URBAINES : UNE ILLUSTRATION DES CONTRAINTES PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le dossier des eaux résiduaires urbaines porte sur les difficultés d'application de la directive 91/271/CEE du Conseil, du **21 mai 1991**, relative au traitement des eaux résiduaires urbaines.

A la suite de nombreux échanges de lettres avec les autorités françaises au sujet de la transposition de cette directive en droit français, la Commission, considérant que cette transposition n'était pas complète, a, le **22 octobre 1999**, adressé au gouvernement français une **lettre de mise en demeure** lui reprochant, notamment, l'identification incomplète des zones sensibles, faute d'avoir identifié toutes les masses d'eau eutrophisées dans les bassins Seine-Normandie, Artois-Picardie, Loire-Bretagne et Rhône-Méditerranée-Corse, ainsi que l'absence de traitement plus rigoureux des eaux urbaines résiduaires rejetées dans les zones sensibles déjà identifiées et dans celles qui auraient dû être identifiées comme telles.

Jugeant les explications des autorités françaises insatisfaisantes, la Commission a, le **10 avril 2001**, adressé à la France un **avis motivé**.

N'ayant pas été convaincue par la réponse des autorités françaises, considérant que la France manquait à ses obligations communautaires, la Commission a alors décidé, le **30 juillet 2002**, de **saisir la Cour de justice**.

Le **23 septembre 2004**, la Cour de Justice a **condamné** la France pour deux griefs :

- la délimitation insuffisante des zones sensibles à l'eutrophisation ;
- le retard pris en matière de traitement des rejets dans les agglomérations de plus de 10.000 équivalent/habitant (EH) situées dans les zones sensibles et listées par l'arrêt.

Cet arrêt a été suivi d'une lettre de la Commission datée du 11 novembre 2004 demandant aux autorités françaises les mesures envisagées pour exécuter l'arrêt, puis d'une réunion bilatérale le 27 septembre 2005. A la suite de nouveaux échanges, la Commission a adressé une lettre de mise en demeure le 19 décembre 2005.

Les données recueillies auprès du ministère de l'écologie et du développement durable faisaient état de la nécessité de « *répondre d'ici le début du mois de mars à la Commission à la mise en demeure qui nous a fermement été adressée et la convaincre de la réalité des efforts entrepris. Concernant le premier grief, la procédure de révision des zones sensibles ayant été rapidement engagée, les arrêtés de révision sont adoptés et seront publiés très prochainement.*

*« Nous avons pris acte du périmètre du contentieux et répondrons de façon factuelle à chacune des observations de la Commission sur les **121 agglomérations** en fournissant des données très précises. Cela représente un très important travail de collecte et de traitement des informations est fastidieux qui mobilise beaucoup les effectifs en centrale, en région et sur le terrain.*

*« La révision, en cours, du décret du 3 juin 1994 relatif à la collecte et au traitement des eaux usées permettra de simplifier et d'accélérer les procédures administratives devant aboutir à la mise en conformité des systèmes d'assainissement.*

*« Les programmes pluriannuels des agences de l'eau ont inscrit comme prioritaire l'aide financière aux collectivités locales pour le respect des obligations liées à la directive sur les eaux résiduaires urbaines. Leur budget sur ce poste de dépense a été doublé.*

*« De plus, en janvier 2005, le ministre s'est adressé directement et solennellement aux collectivités directement visées par l'arrêt en demandant que des mesures soient prises dans les meilleurs délais.*

*« Concernant les agglomérations de plus de 10.000 EH dans les zones sensibles à désigner, les autorités locales ne seront soumises aux obligations de la directive qu'à compter de la parution des arrêtés de révision. Les situations sont diverses. Compte tenu des coûts en jeu et des délais de construction, un délai minimal de mise en conformité est inévitable ».*

Les autorités françaises ont ainsi transmis à la Commission européenne, le **7 mars 2006**, les arrêts destinés à mettre un terme au premier grief, ainsi qu'une note actualisant les données relatives à la mise en conformité des agglomérations de plus de 10.000 équivalents-habitants, dans laquelle elle fait part des efforts accomplis mais attire l'attention sur *« l'importance des délais techniques à prévoir pour quelques agglomérations ».*

## V. L'ETANG DE BERRE : UNE QUESTION D'APPLICATION D'UNE CONVENTION INTERNATIONALE À TRAVERS LE DROIT COMMUNAUTAIRE

D'une superficie de 15.000 hectares et d'un volume d'eau de 900 millions de m<sup>3</sup>, l'étang de Berre est un étang d'eau salée en communication directe avec la mer Méditerranée par le canal de Caronte.

Le litige provient des apports d'eau douce venant de la Durance et de limon rejetés artificiellement dans l'étang de Berre à chaque mise en fonctionnement des turbines de la centrale hydroélectrique de Saint-Chamas, exploitée par EDF.

En effet, la Commission avait été saisie d'une plainte d'un collectif de pêcheurs, à laquelle elle a donné suite, estimant que la France :

- n'avait pas pris toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire et combattre la pollution massive et prolongée de l'étang de Berre, et

- avait omis de tenir dûment compte des prescriptions de l'annexe III du **protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique**, signé à Athènes le 17 mai 1980, approuvé au nom de la Communauté économique européenne par la décision 83/101/CEE du Conseil, du 28 février 1983, par une modification de l'autorisation de rejets de substances relevant de l'annexe II du protocole à la suite de la conclusion de celui-ci.

La Commission concluait que la République française avait manqué aux obligations qui lui incombent en application des articles 4, paragraphe 1, et 8 de la **convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution**, signée à Barcelone le 16 février 1976 (ci-après désignée comme « convention de Barcelone »), approuvée au nom de la Communauté économique européenne par la décision 77/585/CEE du Conseil, du 25 juillet 1977, et de l'article 6, paragraphes 1 et 3, du protocole, ainsi que de l'article 300, paragraphe 7, CE.

Il ne s'agissait donc pas d'appliquer directement du droit communautaire, mais des conventions internationales approuvées au nom de la Communauté, ce qui soulevait une question de droit. Or la Cour de justice, dans son arrêt du 7 octobre 2004<sup>1</sup>, a jugé que l'application des articles précités de la convention de Barcelone et du protocole d'Athènes « *s'inscrit dans le cadre communautaire dès lors que ces articles figurent dans des accords mixtes conclus par la Communauté et par ses Etats membres et concernent un domaine largement couvert par le droit communautaire. La Cour, saisie au titre de l'article 226 CE, est donc compétente pour en apprécier le respect par un Etat membre* ».

---

<sup>1</sup> Affaire C-239/03.

## **Les stipulations en cause**

### 1. Les stipulations de la convention de Barcelone

L'article 2, (a)), de la convention définit le terme « *pollution* » comme « *l'introduction directe ou indirecte, par l'homme, de substances ou d'énergie dans le milieu marin, lorsqu'elle a des effets nuisibles tels que dommages aux ressources biologiques, risques pour la santé de l'homme, entraves aux activités maritimes, y compris la pêche, altération de la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation, et dégradation des valeurs d'agrément* ».

Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, de la convention, « *les parties contractantes prennent individuellement ou conjointement toutes mesures appropriées conformes aux dispositions de la présente convention et des protocoles en vigueur auxquels elles sont parties pour prévenir, réduire et combattre la pollution dans la zone de la mer Méditerranée et pour protéger et améliorer le milieu marin dans cette zone* ».

Son article 8 stipule que « *les parties contractantes prennent toutes mesures appropriées pour prévenir, réduire et combattre la pollution de la zone de la mer Méditerranée due aux déversements par les fleuves, les établissements côtiers ou les émissaires, ou émanant de toute autre source située sur le territoire* ».

### 2. Les stipulations du protocole d'Athènes

L'article 1<sup>er</sup> du protocole prévoit que « *les parties contractantes [...] prennent toutes mesures appropriées pour prévenir, réduire, combattre et maîtriser la pollution de la zone de la mer Méditerranée due aux déversements par les fleuves, les établissements côtiers ou les émissaires, ou émanant de toute autre source terrestre située sur leur territoire* ».

Son article 3 précise que la zone d'application du protocole comprend les étangs salés communiquant avec la mer.

Son article 4, paragraphe 1 (a)), prévoit que le protocole s'applique « *aux rejets polluants provenant de sources terrestres situées sur le territoire des parties et qui atteignent la zone du protocole, en particulier, directement, par des émissaires en mer ou par dépôt ou déversements effectués sur la côte ou à partir de celle-ci, indirectement, par l'intermédiaire des fleuves, canaux ou autres cours d'eau, y compris des cours d'eau souterrains, ou du ruissellement* ».

Aux termes de l'article 6, paragraphes 1 et 3, du protocole:

« 1. *Les parties s'engagent à réduire rigoureusement la pollution d'origine tellurique de la zone du protocole par les substances ou sources énumérées à l'annexe II au présent protocole. [...]*

« 3. *Les rejets sont strictement subordonnés à la délivrance, par les autorités nationales compétentes, d'une autorisation tenant dûment compte des dispositions de son annexe III* ».

Par son arrêt du 7 octobre 2004, la Cour de justice a condamné la France pour manquement aux obligations résultant de l'application du protocole d'Athènes, en retenant deux griefs :

- l'absence d'autorisation de rejet ;
- l'absence de réduction rigoureuse de la pollution issue de la centrale hydroélectrique EDF.

De nombreux échanges entre la France et la Commission européenne ont eu lieu depuis cette date, la Commission ayant, après les propositions formulées par la France en février 2005, décidé d'adresser une lettre de mise en demeure en décembre 2005.

S'agissant du premier grief, la France a annoncé la parution d'un décret modifiant le contrat de concession des usines de Salon et de Saint-Chamas, valant autorisation au titre du protocole d'Athènes. Ce grief devrait donc tomber.

Répondre au second grief représente en revanche des difficultés plus grandes. Dans sa note du 11 février 2005, la France proposait :

- de surveiller la salinité des rejets de l'usine, afin de lisser les rejets (seuil minimal de 15g/l sur une moyenne hebdomadaire) sans diminuer le plafond annuel de rejet dans la phase d'expérimentation, qui serait donc maintenu à 2,1 milliards de m<sup>3</sup> ;
- de limiter les rejets de limons à 60.000 t/an, hors dérivation pour l'écrêtement des crues ;
- d'assurer un suivi des substances rejetées.

Une expérimentation serait menée pendant 4 ans, afin de suivre et d'évaluer les effets des mesures prises selon un dispositif renforcé, intégrant notamment un groupe d'experts internationaux. A l'issue de ces quatre années, un bilan serait produit et, le cas échéant, des modifications de gestion seraient adoptées si elles se révélaient nécessaires à l'atteinte des objectifs de restauration des milieux naturels abrités par l'étang.

Les derniers échanges font apparaître la volonté de la France de trouver une solution à ce dossier, même si elle conteste, sur le fond, certaines positions de la Commission, notamment s'agissant de la base de référence de la salinité de l'étang.

La position de la France fait apparaître le souhait de trouver un compromis tout en ménageant les usages industriels actuels, en s'appuyant sur le bénéfice environnemental global. Ainsi, les dernières échanges entre la France et la Commission relèvent que les rejets d'eau ayant été identifiés comme « *perturbant les conditions écologiques du biotope de l'étang* », les autorités françaises « *proposent, en prenant en compte le bilan écologique global de la région, une réduction complémentaire du volume d'eau annuel rejeté dans l'étang. Cette réduction entre 400 et 700 millions de m<sup>3</sup> devrait se traduire par l'introduction, dans le décret spécifiant les contraintes de gestion*

*des usines hydroélectriques, d'un plafond annuel de rejet entre 1,4 et 1,7 milliard de m<sup>3</sup>, en sus des dispositions d'ores et déjà appliquées. Un quota pluriannuel pourra également être introduit sous la forme d'une limite des volumes d'eau rejetés pour une période glissante de 4 ans. **Ce nouveau quota de rejet d'eau douce constituera un nouvel effort de réduction stricte de la pollution de l'étang de Berre, mais il devra également être fixé au regard de la quantification des bénéfices écologiques pour l'étang, de l'impact sur l'émission de carbone et de l'impact sur la basse Durance des restitutions supplémentaires. En effet, il convient notamment de trouver le meilleur compromis qui doit prendre en compte une réduction des apports de pollutions dans l'étang, mais aussi, autant que cela peut se faire, la production d'énergie renouvelable, et la réduction corrélative des émissions de CO<sub>2</sub>, qui constituent aussi des enjeux environnementaux européens très forts. Une réduction de 100 millions de m<sup>3</sup> du rejet d'eau douce dans l'étang implique une perte de 27 GWh, qui équivaut, compte tenu des moyens de productions énergétiques disponibles dans la région pour assurer la sécurité d'approvisionnement en électricité, à une augmentation des émissions de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère de plus de 15.000 tonnes. Les autorités françaises considèrent qu'une limite de 1,7 constitue un bon équilibre entre l'ensemble de ces considérations ».***

La même note, datée du 28 février 2006, indique que, « *au-delà de la stricte exécution de l'arrêt rendu par la Cour de justice des communautés européennes, et au vu des difficultés rencontrées afin de prendre en compte toutes les contraintes existantes et les impacts des décisions prises et les usages sur la zone de l'étang, les autorités françaises proposent de lancer un **projet de gestion intégrée des zones côtières** sur une zone qui pourrait comprendre l'étang de Berre, la rade de Marseille et le golfe de Fos. Ce projet, qui rentrerait dans le cadre du projet de protocole sur la gestion intégrée des zones côtières dans le cadre de la Convention de Barcelone, **permettrait notamment de concilier les usages et d'intégrer les actions de préservation de l'environnement** ».*