



## CHANGER DE MÉTHODE OU PAYER UN AN APRÈS, LA FRANCE FACE AU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT

*Commission des finances*

**Rapport d'information de Mme Fabienne Keller, sénateur du Bas-Rhin,  
rapporteur spécial de la mission « Ecologie et développement durable »**

Rapport n° 332 (2006-2007)

### **Présentation**

Parce qu'elle ne s'était pas conformée à ses obligations communautaires en matière de pêche des « poissons sous taille », la Cour de justice des Communautés européennes condamnait la France en juillet 2005 au paiement d'une somme forfaitaire de 20 millions d'euros et d'une astreinte de 57,8 millions d'euros par période de six mois.

Les **enjeux budgétaires cruciaux** liés à la bonne application du droit communautaire de l'environnement ont conduit Mme Fabienne Keller à pointer les **insuffisances françaises dans ce domaine** dans un rapport d'information publié en mai 2006<sup>1</sup>, au nom de la commission des finances du Sénat.

Ce rapport constatait le **discrédit croissant de la France** sur la scène communautaire et établissait un diagnostic des insuffisances à la source des contre-performances de notre pays.

Il formulait 11 propositions de nature à mieux appréhender les enjeux lors de l'**élaboration** de la législation communautaire, à améliorer nos méthodes de **transposition** des directives et à piloter plus énergiquement l'**application** des mesures.

Un an après ses premiers travaux, Mme Fabienne Keller dresse un **état des lieux des affaires en cours et de la mise en œuvre de ses 11 propositions**.

En dépit d'une embellie générale sur le front des contentieux, cet état des lieux révèle que

certaines dossiers font toujours peser sur la France la menace de « **sanctions record** ».

Il traduit également l'émergence progressive d'un **réflexe communautaire** au sein de notre administration, dont il conviendra d'encourager la diffusion. ■

#### Les 11 propositions du rapport de mai 2006

- 1) **Sensibiliser les agents publics** à l'importance du droit communautaire de l'environnement.
- 2) Elaborer des **études d'impact** tout au long de l'élaboration du droit communautaire.
- 3) Développer des **analyses coûts/bénéfices** du droit communautaire de l'environnement.
- 4) Se saisir en amont des **travaux de la Commission**.
- 5) Adapter les **modalités de transposition** des directives.
- 6) Conforter la place du **Parlement national** dans l'élaboration du droit communautaire.
- 7) Renforcer les relations entre le **gouvernement, le Parlement national et le Parlement européen**.
- 8) Associer davantage les **collectivités territoriales**.
- 9) Renforcer la **coordination inter-ministérielle**.
- 10) Simplifier les **polices** de l'environnement.
- 11) Faire de la **LOLF** un outil de suivi systématique des actions entreprises pour traiter les dossiers litigieux.

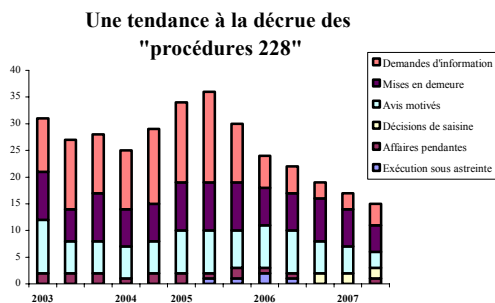
<sup>1</sup> <http://intranet.senat.fr/rap/r05-342/r05-342.html>

## I. Contentieux environnementaux, l'embellie

### Une amélioration réelle de la situation française

#### ► Une tendance à la décre de des contentieux environnementaux

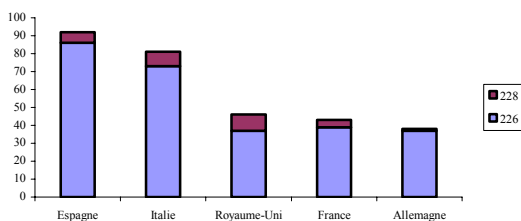
Entre les mois d'avril 2006 et 2007, le nombre de contentieux environnementaux ouverts au titre de l'article 228 CE est **passé de 10 à 4**. Cette évolution s'inscrit dans une **tendance à la décre de l'ensemble des contentieux** touchant la France, dont l'origine remonte au milieu de l'année 2005.



Les affaires environnementales représentent aujourd'hui **31 % du nombre total de dossiers pendants** au titre de l'article 228 CE, contre 41 % il y a un an.

■ Une comparaison des stocks de contentieux environnementaux entre la France et les Etats membres de taille et d'ancienneté dans l'Union comparables indique que **notre pays figure, aux côtés de l'Allemagne et du Royaume-Uni, dans un trio de tête** qui devance sensiblement l'Italie et l'Espagne.

La France bien placée parmi les Etats membres de taille et d'ancienneté dans l'Union comparables



#### ► Affaires classées : les clés du succès

**6 procédures ont été classées** au cours de l'année écoulée, parmi lesquelles deux dossiers très avancés relatifs à l'application de la législation Natura 2000.

■ Dans ces affaires, les clés du succès ont été le **renforcement de la discipline interministérielle** sous l'égide du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et le **rétablissement d'une relation de confiance** avec la Commission, sérieusement entamée par l'inexorable dégradation de la situation française. Cette amélioration traduit également une familiarisation de l'administration française avec **des modes de gouvernance européens** laissant une large part aux **stratégies d'influence**. ■

#### Une embellie à nuancer toutefois

#### ► Trois affaires avancées laissent présager de lourdes sanctions financières

■ La France encourt une sanction totale de plus de **42 millions d'euros** pour non-transposition partielle de la directive sur la dissémination volontaire d'**OGM**. Le non-respect des délais de transposition traduit ici un réel **malaise dans l'opinion** française sur la question des OGM. La Commission a saisi la Cour de justice le 15 février 2007.

■ La pollution des eaux par les **nitrites en Bretagne** fait peser sur notre pays le risque d'une sanction de **40 millions d'euros**. La directive enfreinte datant de **1975**, la patience de la Commission semble épuisée et une saisine de la Cour pourrait intervenir dès ce mois de juin.

■ Le non-respect de la directive sur le traitement des **eaux résiduaires urbaines** présente le risque financier le plus élevé, **estimé entre 300 et 400 millions d'euros**. Le montant exorbitant de la sanction mérite d'autant plus d'être retenu que l'Etat a pu envisager d'en reporter la charge sur les **collectivités territoriales** fautives de n'avoir pas mis aux normes leurs stations d'épuration. Cette solution semble **difficilement acceptable** compte tenu de l'absence totale d'association des collectivités aux processus de négociation communautaire.

### ► *L'émergence de « dossiers à risques »*

Le tarissement progressif des procédures doit enfin être relativisé par l'existence de **10 dossiers environnementaux jugés à risque** par les autorités françaises.

■ Comme à l'accoutumée, les raisons qui ont conduit au déclenchement de ces procédures tiennent aux **modalités insuffisantes de transposition** des directives et au **non-respect pur et simple du droit communautaire**.■

## *II. « Changer de méthode ou payer » : une prise de conscience progressive*

Les réformes intervenues depuis la parution du rapport de mai 2006 pour rendre la France **plus performante** dans l'application du droit communautaire de l'environnement témoignent de **l'émergence progressive d'un réflexe communautaire**.

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

#### ► *Doter les agents publics d'une culture communautaire*

Plusieurs initiatives ont été prises par le ministère de l'écologie pour développer la culture communautaire de ses agents, parmi lesquelles la **formation des cadres à la prévention des contentieux** et la rédaction d'un « **vade mecum** » sur les **processus décisionnels** au sein de l'Union.

■ Ces orientations vont dans le bon sens mais ne doivent pas dispenser d'une réflexion générale sur les **passerelles à établir** avec la fonction publique communautaire et les fonctions publiques des autres Etats membres, ainsi que sur la **valorisation des expériences** acquises à l'étranger par nos propres fonctionnaires.■

#### ► *Développer les études d'impact et les analyses coûts / bénéfiques*

L'administration présente la **complexité technique** de la réalisation d'études d'impact et **l'absence de maîtrise du calendrier** communautaire comme des obstacles au développement de ces pratiques.

Les progrès accomplis par les ministères dans la réalisation des fiches d'impact simplifiées et le fait que nos voisins européens se soient dotés de tels outils démontrent que **ces obstacles ne sont pas insurmontables et que les efforts doivent être poursuivis**.

■ Les mêmes conclusions valent pour la réalisation d'analyses coûts / bénéfiques, dont la mise en œuvre semble restée **lettre morte**.■

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

#### ► *Se saisir en amont des travaux de la Commission*

Le suivi des livres, blancs, livres verts et propositions d'actes sera **perfectionné** à travers le développement d'un **outil de veille** et de suivi des textes communautaires, de leur annonce à leur publication, et l'identification des **experts français auprès de la Direction générale Environnement** de la Commission, l'intensification de la présence d'experts nationaux délégués et leur mise en réseau.

#### ► *Optimiser le délai de transposition des directives*

**4 circulaires ont été publiées en 16 ans** pour améliorer nos méthodes de transposition des directives. Si le SGAE fait valoir que la dernière en date produit pleinement ses effets, il conviendra de veiller à l'amélioration **factuelle** des performances françaises sur le long terme.■

### *Renforcer l'analyse politique des projets de législation*

#### ► *Conforter la place du Parlement national*

■ Cette proposition n'a pas encore trouvé à s'appliquer. La commission des finances y réitère son **attachement** et appelle à s'inspirer des exemples finlandais ou suédois.

#### ► *Renforcer les relations entre gouvernement, Parlement national et Parlement européen*

■ Députés et sénateurs des délégations pour l'Union européenne sont désormais destinataires des **notes de cadrage** adressées aux représentants français siégeant au Parlement européen. Les Parlements nationaux sont également destinataires de l'ensemble des propositions d'acte de la Commission, pour lesquelles ils émettent un

avis sur le respect des **principes de subsidiarité et de proportionnalité**.

La **délégation pour l'Union européenne du Sénat** a exercé pleinement cette prérogative. Cette mobilisation a valu au Sénat français d'être reconnu par la Commission comme le **Parlement national le plus actif de l'Union**.

► **Associer davantage les collectivités territoriales**

■ Plusieurs démarches sont en cours pour associer davantage les collectivités, notamment à travers la **diffusion** aux grandes associations d'élus des **propositions de textes** de la Commission et de leur fiche d'analyse par les ministères, la mise en place d'une **information locale** sur l'Union européenne via des séminaires de sensibilisation et la mise en place d'une **instance de consultation** des collectivités.

Ces initiatives devront déboucher sur une **implication véritable** des collectivités territoriales, sous peine d'alimenter la longue liste des « comités Théodule » ou de demeurer de simples alibis.

**Appliquer effectivement et rapidement le droit communautaire**

► **Renforcer la coordination interministérielle**

■ Une circulaire de février 2007 renforce, sur le papier, la coordination interministérielle en prévoyant de nommer deux **correspondants du précontentieux communautaire** dans chaque ministère, de veiller à la mise en œuvre des engagements pris par les autorités françaises dans le cadre du **programme de travail gouvernemental** et de confier au SGAE le **pilotage de la gestion des**

**procédures** d'infraction et le soin de veiller à l'exécution des arrêts en manquement.

Une fois encore, c'est à travers l'application **concrète** de ces nouvelles règles que les progrès de notre administration devront être évalués.

► **Simplifier les polices de l'environnement**

■ Un avant-projet d'ordonnance est en cours de préparation, visant à harmoniser, réformer et simplifier des dispositions de **droit pénal et de procédure pénale en matière environnementale**.

Cette simplification devra tenir compte de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la **protection de l'environnement par le droit pénal** présentée par la Commission le 9 février 2007.

► **Faire de la LOLF un outil de suivi du respect des obligations communautaires**

■ Il y a lieu de se féliciter qu'en application de la LOLF, la tenue d'une comptabilité d'exercice permette désormais d'inscrire clairement au passif du bilan de l'Etat **des provisions pour litiges communautaires**.

Chaque procédure ouverte sera examinée afin de juger de la nécessité de provisionner au regard des risques de condamnation pécuniaire, de déterminer le montant des provisions et **d'établir la répartition de la charge entre les différents ministères concernés**.

Ce mécanisme incitera ces ministères à la vertu, puisque l'imputation définitive de la charge des condamnations sera déterminée **au regard des progrès accomplis par chaque département ministériel**. ■



**Commission des finances**

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Secrétariat de la Commission des finances  
15, rue de Vaugirard  
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.27.66  
Télécopie : 01.42.34.26.06

Président

**M. Jean Arthuis**  
Sénateur (UC-UDF) de la Mayenne



Rapporteur spécial

**Mme Fabienne Keller**  
Sénateur (UMP) du Bas-Rhin



Le présent document et le rapport n° 332 (2006-2007) sont disponibles sur Internet

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :  
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : [espace-librairie@senat.fr](mailto:espace-librairie@senat.fr) - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06