



DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT MAINTENIR LE CAP

Commission des finances

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

Rapport d'information n° 402 (2007-2008)

Présentation

En ne respectant pas le droit communautaire de l'environnement, la France s'expose à des **sanctions pécuniaires potentiellement très élevées**.

Auteur de deux rapports d'information¹ sur ce thème, Mme Fabienne Keller procède désormais à un **examen annuel** de l'évolution des procédures environnementales affectant la France. Outre son intérêt statistique, ce « **tableau de bord** » entend mesurer les progrès accomplis – ou à accomplir – par nos administrations nationales pour mieux **anticiper l'impact** des normes environnementales en cours d'élaboration, mieux **appliquer** le droit communautaire ou mieux **gérer** les procédures qu'il n'a pas été possible d'éviter.

Ces impératifs connaissent une actualité renouvelée en raison des **évolutions notables** qu'a connues le cadre d'application du droit communautaire au cours des derniers mois, et qui conduisent à un **renforcement de l'obligation de résultat** faite aux Etats membres.

Ce bilan d'étape n'est **pas neutre**, à l'heure où la France s'apprête à exercer la **présidence de l'Union européenne** et où elle a fait de **l'environnement** une des priorités de son mandat. Ses conclusions traduisent la conviction que, pour promouvoir de **nouvelles avancées** en matière de législation environnementale au cours des prochains mois, notre pays sera d'autant plus entendu dans les enceintes communautaires qu'il pourra se prévaloir d'une **application scrupuleuse du droit existant**. ■

¹ *Rapports d'information n°s 342 (2005-2006) et 332 (2006-2007).*

Les « procédures 228 » ouvertes contre la France dans le domaine de l'environnement

- 1) Non-transposition partielle de la **directive 2001/18 sur la dissémination volontaire des OGM**. (Affaire C-121/07 pendante devant la Cour de justice).
- 2) **Pollution des eaux par le nitrate en Bretagne** (C-266/99). Sursis à saisine de la Cour de justice décidé par la Commission le 12 septembre 2007.
- 3) **Non-conformité des rejets de certaines stations d'épuration** françaises à la directive « Eaux résiduaires urbaines » (C-280/02) Avis motivé de la Commission en date du 31 janvier 2008.
- 4) **Pollution massive et prolongée de l'étang de Berre** (C-239/03) Mise en demeure de la commission du 19 décembre 2005.
- 5) **14 décharges non autorisées** (C-423/05). Demande d'information de la Commission du 23 avril 2007.
- 6) Non-conformité à la directive 98/83/CE des **eaux destinées à la consommation humaine dans les départements de Vendée, des Deux-Sèvres et de la Charente-Maritime** (C-147/07). Demande d'information de la Commission du 8 février 2008.

*Les procédures d'infraction au droit communautaire sont régies par les articles 226 et 228 du traité. La procédure 226 vise à faire constater par la Cour de justice des Communautés européennes un manquement d'un Etat membre au droit communautaire. Si l'arrêt de la Cour établit un tel manquement, la Commission déclenche une **procédure 228** afin que l'Etat membre se conforme au premier arrêt. Si le manquement persiste, la Cour peut être amenée à constater un manquement sur manquement, en principe assorti de sanctions pécuniaires.*

I. « Tableau de bord » des procédures d'infraction contre la France

L'amélioration des performances françaises se confirme

► Le droit communautaire de l'environnement demeure « fécond » en procédures d'infraction

■ Le secteur de l'environnement est celui dans lequel le plus grand nombre de cas d'infractions est examiné par la Commission (21 % du total).

■ Les dossiers environnementaux parviennent, comparativement, à des stades de la procédure plus avancés que les autres.

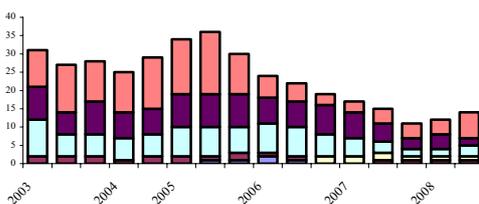
■ Les cas d'infraction nouvellement détectés résultent à 45,5 % de plaintes, à 5,5 % de problèmes de transposition et à 49,5 % des initiatives propres de la Commission. Ces données traduisent le rôle primordial joué par les citoyens européens, et notamment par les associations et organisations non gouvernementales, dans l'éclosion des procédures et témoignent de ce que le précontentieux et le contentieux constituent des leviers privilégiés de l'action de la Commission en matière environnementale. ■

► La situation française s'est améliorée

■ Depuis le début de l'année 2008, aucune nouvelle procédure d'infraction n'a été lancée en matière environnementale.

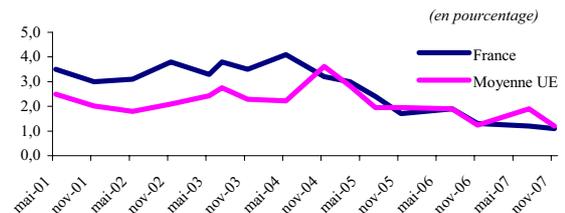
Une seule affaire est actuellement pendante devant la Cour de justice en application de l'article 226, relative à la transposition non conforme de l'article 6 de la directive 92/43 dite « Habitats ».

Evolution du nombre de procédures ouvertes au titre de l'article 228



■ Les Etats membres ont amélioré leurs performances en matière de transposition depuis 2005. La France, dont les résultats ont été moins bons que la moyenne communautaire de 2001 à 2004, réalise aujourd'hui un score égal à cette moyenne, voire légèrement meilleur.

Déficit de transposition des directives relevant du marché intérieur



■ Toutefois, 10 procédures lancées en application de l'article 226 sont encore jugées sensibles, dont 6 sont liées à des problèmes de transposition. ■

Des évolutions importantes sur les procédures les plus avancées

► OGM, Nitrates de Bretagne et Eaux résiduelles urbaines

■ Dans l'affaire liée à la non-transposition partielle de la directive OGM, l'avocat général à la Cour de justice a rendu des conclusions desquelles il ressort que la France a manqué aux obligations lui incombant en vertu de l'article 228 et n'avait toujours pas transposé correctement la directive à la date de l'audience. Cette transposition devrait être parachevée lors de la promulgation de la loi relative aux OGM adoptée le 22 mai 2008. Témoignant d'une approche plus mesurée que la Commission, l'avocat général a recommandé la condamnation de la France à une astreinte journalière de 235.764 euros mais n'a pas requis la condamnation à une somme forfaitaire.

■ Dans l'affaire des Nitrates de Bretagne, la Commission a sursis à saisir la Cour, suite à la présentation par la France d'un ambitieux plan d'action prévoyant la réduction d'un tiers des apports azotés et l'adoption de mesures visant à assurer la fermeture à date fixe de 4 prises d'eau les plus dégradées. Le gouvernement consacrera à ce « plan d'urgence nitrates » 60 millions d'euros sur 5 ans.

■ La même évolution favorable n'est malheureusement pas observée pour l'**affaire des « eaux résiduaires urbaines »**. Cette procédure a franchi une étape supplémentaire avec l'envoi d'un **avis motivé** de la Commission, qui reproche à la France de n'avoir pas soumis à un traitement plus rigoureux les rejets d'eaux urbaines de près d'une centaine d'agglomérations. La France a mis en œuvre un **dispositif tendant à la résorption des cas de non-conformité**, reposant sur des aides financières fortement incitatives des agences de l'eau et sur des dispositifs de substitution aux collectivités territoriales ne procédant pas aux travaux nécessaires. **Cette affaire présente néanmoins un risque élevé de saisine de la Cour fin 2009. Dans une telle hypothèse, il serait difficile pour la France d'échapper à une condamnation assortie d'une sanction pécuniaire potentiellement très lourde.**

► **367 millions d'euros de provisions pour litiges communautaires environnementaux**

■ En vue du prononcé d'éventuelles sanctions pécuniaires, les affaires « Eaux résiduaires urbaines », « OGM », « Nitrates de Bretagne » et « Décharges illégales » ont donné lieu au provisionnement total de **367 millions d'euros** dans les comptes de l'Etat. Ce montant est en **diminution** et traduit l'amélioration de notre situation précontentieuse et contentieuse.

■ En matière de sanctions pécuniaires, les conclusions de l'avocat général dans l'affaire OGM revêtent un caractère **plus nuancé** que l'approche systématique de la Commission et remettent en cause plusieurs **modalités techniques de calcul** des sanctions proposées par elle. Si la Cour devait suivre ces conclusions, la Commission serait probablement amenée à revoir sa doctrine. ■

II. Une obligation de résultat renforcée, des efforts d'adaptation à poursuivre

Les évolutions qu'a connues le cadre d'application du droit communautaire au cours des derniers mois traduisent un **renforcement de l'obligation de résultat faite aux Etats membres** et imposent à la France de **poursuivre ses efforts d'adaptation**.

« Pour une Europe des résultats »

► **Les initiatives de la Commission**

■ Dans une communication du 5 septembre 2007 intitulée : « *Pour une Europe des résultats* », la Commission propose de **mieux prévenir et mieux gérer les infractions**. Elle compte notamment traiter de façon prioritaire, et dans des délais resserrés, les cas de **non-notification de mesures nationales de transposition** et les cas de **non-respect d'un premier arrêt en manquement de la Cour**. Dans ce dernier cas, la Commission fera en sorte que la durée moyenne de la procédure visant à faire respecter un tel arrêt soit comprise entre 12 et 24 mois.

■ Bien que cette méthode ne soit pas explicitement revendiquée par la Commission, il y a lieu d'observer que **la médiatisation des procédures est fréquemment utilisée**, afin de conforter l'image de « gardienne des traités » de la Commission et d'inciter puissamment les Etats membres à se mettre en conformité. ■

► **Le traité de Lisbonne**

■ Le renforcement de l'obligation de résultat est également traduit par le traité de Lisbonne, qui prévoit, dans le cas spécifique des infractions pour défaut de transposition d'une directive législative, **une sanction pécuniaire dès le premier arrêt en manquement**, et non à l'issue d'un second arrêt de la Cour.

■ La nouvelle rédaction du traité prévoit également la suppression de la phase d'avis motivé lors de la procédure d'exécution d'un arrêt en manquement (actuelle procédure 228), ce qui aurait probablement pour effet **d'accélérer le cours de cette procédure**. ■

► **Un Parlement européen vigilant**

■ Si la Commission joue un rôle central dans la gestion des infractions, **le Parlement européen joue volontiers un rôle « d'aiguillon »** de la Commission, en l'invitant à **renforcer son contrôle** de l'application du droit communautaire. Le Parlement européen se considère aussi comme fondé à contribuer directement à la bonne application du droit communautaire et réfléchit à une **implication plus forte des commissions permanentes**, en instituant par exemple, au sein du secrétariat de chaque commission, « *une task force spécialisée pour garantir un contrôle permanent et efficace de l'application du droit communautaire* ». ■

Quelle réponse française aux nouveaux enjeux ?

► Une administration davantage mobilisée que par le passé

■ Selon le Secrétariat général des affaires européennes, « les départements ministériels ont désormais **bien intégré les contraintes communautaires**. Dès lors, les modifications annoncées dans la pratique de la Commission ne devraient pas se traduire par une hausse substantielle des précontentieux communautaires, ni des risques financiers encourus ».

■ De fait, sous l'égide du SGAE, la **coordination interministérielle** des travaux de **transposition** témoigne de réels progrès (réunions plus fréquentes du groupe à haut niveau sur la transposition, présence accrue du SGAE lors des réunions interministérielles soulevant des enjeux communautaires, ainsi que lors des débats parlementaires entourant l'adoption de textes de transposition).

■ Il en va de même pour la **gestion des procédures d'infraction**, reposant désormais sur un réseau de **correspondants du précontentieux** dans chaque ministère. ■

► Un « grand ministère » au service du droit communautaire de l'environnement

■ Dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques** (RGPP), la **réorganisation de l'administration centrale** du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) a pour objectif d'améliorer le dispositif de suivi des textes en

cours de négociation et des conditions de leur transposition en droit français.

■ Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, l'évaluation au regard du développement durable sera systématisée, incluant la **prise en compte les impacts économiques et budgétaires de la législation communautaire** en préparation dans le domaine de l'environnement.

■ Les **enjeux liés au droit communautaire de l'environnement transparaissent désormais clairement dans les documents budgétaires accompagnant le projet de loi de finances**. Le projet annuel de performances (PAP) de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » contient ainsi plusieurs objectifs et indicateurs de performance directement liés aux principales directives environnementales. ■

► Mieux associer le Parlement et les collectivités territoriales

■ Les **Parlements nationaux** disposent de « leviers » multiples pour **accroître leur implication** en matière de respect du droit communautaire de l'environnement (résolutions européennes, transposition de directives sur initiative parlementaire, exercice des prérogatives de contrôle).

■ Les **collectivités territoriales** doivent être davantage impliquées, ce que devrait permettre la création par le Sénat, à l'initiative de notre collègue Alain Lambert, d'une **commission consultative d'évaluation des normes** chargée, au sein du comité des finances locales, d'émettre un avis sur les propositions de **textes communautaires** ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics. ■



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° 402 (2007-2008) 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 - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06