

N° 20

SENAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 octobre 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'application du droit communautaire de l'environnement,

Par Mme Fabienne KELLER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	9
PREMIÈRE PARTIE - DES ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES DEPUIS 2008	11
I. MALGRÉ DES PROGRÈS DANS L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT, LE NOMBRE DE CONTENTIEUX RESTE SIGNIFICATIF	11
A. DES INFRACTIONS DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT TOUJOURS NOMBREUSES	11
1. <i>La part du droit de l'environnement dans les contentieux reste importante</i>	11
2. <i>Plusieurs procédures sont ouvertes contre la France sur le fondement des articles 258 et 260 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne</i>	11
3. <i>Les domaines les plus concernés par les infractions au droit de l'environnement sont l'eau, les déchets et la biodiversité</i>	12
B. LA FRANCE SE SITUE DANS LA MOYENNE EUROPÉENNE AU REGARD DU NOMBRE DE PROCÉDURES D'INFRACTION AU DROIT COMMUNAUTAIRE	14
C. DES AMÉLIORATIONS DANS LA TRANSPOSITION ET LA MISE EN ŒUVRE DES DIRECTIVES JUSQU'À L'OBTENTION DE RÉSULTATS, AVEC LE CLASSEMENT DE NOMBREUSES PROCÉDURES DEPUIS 2008	15
1. <i>Des améliorations dans la transposition des directives qui doivent être confirmées</i>	15
2. <i>Le classement de plusieurs dossiers importants depuis 2008 traduit des progrès dans la mise en œuvre des directives</i>	16
II. DES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES IMPORTANTES, QUI ONT CONTRIBUÉ À L'AMÉLIORATION DES RÉSULTATS	18
A. LE TRAITÉ DE LISBONNE : UNE ACCÉLÉRATION DES PROCÉDURES QUI RENFORCE LES RISQUES DE CONDAMNATION FINANCIÈRE	18
1. <i>La réaffirmation et l'élargissement des « objectifs environnementaux »</i>	18
2. <i>Le maintien de la codécision en matière environnementale</i>	18
3. <i>Le contentieux communautaire : une procédure accélérée en cas de défaut de transposition</i>	18
B. UNE ATTITUDE CONSTRUCTIVE ET DÉTERMINÉE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE, QUI FAVORISE LE DIALOGUE AVEC LES ETATS MEMBRES PLUTÔT QUE LA SANCTION SYSTÉMATIQUE	21
1. <i>Une tendance actuelle à l'application plutôt qu'à la production de nouvelles normes</i>	21
2. <i>La communication de novembre 2008 : des outils pour améliorer l'application du droit communautaire de l'environnement</i>	21
3. <i>La mise en place d'EU PILOT, outil de prévention au stade du précontentieux</i>	22
C. LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT ET LA CONSTITUTION D'UN GRAND MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ONT FAVORISÉ L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT	23
1. <i>Le Grenelle de l'environnement a impulsé une démarche de concertation propice à la mise en œuvre des directives</i>	23

2. La mise en place d'un grand ministère de l'écologie et du développement durable a fédéré des compétences transversales, même si de nombreux enjeux restent éclatés entre plusieurs ministères	23
a) Malgré le regroupement de compétences transversales	23
b) ...certains enjeux restent encore éclatés entre plusieurs ministères.....	24
D. UNE PRISE DE CONSCIENCE DES ENJEUX FINANCIERS AU PLUS HAUT NIVEAU DE L'ADMINISTRATION	25
1. Une sensibilisation accrue et bienvenue de tous les acteurs	25
2. Un dispositif de veille spécifique au MEDDTL.....	25
3. La prise en compte de l'impact budgétaire des contentieux.....	26
a) Un rappel des condamnations financières au titre des contentieux environnementaux	26
b) Une charge supportée par le budget de l'Etat, selon une clé de répartition entre les ministères	26
c) L'évaluation des provisions pour litiges en 2010	27
d) La LOLF contribue indirectement à favoriser le respect des obligations communautaires.....	27
DEUXIÈME PARTIE - UN RETARD CHRONIQUE DANS LA MISE EN ŒUVRE DES DIRECTIVES DANS LE DOMAINE DE L'EAU	29
I. LA PLUPART DES OBJECTIFS DE LA DIRECTIVE SUR LES EAUX RÉSIDUAIRES URBAINES (DERU) DEVRAIENT ÊTRE RESPECTÉS D'ICI FIN 2011	29
A. UNE DIRECTIVE FONDÉE SUR DES OBLIGATIONS DE MOYENS	29
B. UN RETARD TRÈS IMPORTANT PRIS DANS L'APPLICATION DE CETTE DIRECTIVE, QUI FAIT L'OBJET DE PROCÉDURES PRÉCONTENTIEUSES ET CONTENTIEUSES.....	30
C. UNE PRISE DE CONSCIENCE TARDIVE, SUIVIE D'UNE IMPORTANTE MOBILISATION.....	31
1. Le plan Borloo : une coordination des outils financiers et réglementaires.....	31
2. Le retard pris dans les programmes d'action des agences de l'eau a été partiellement comblé à travers la 9 ^{ème} programmation (2007-2012).....	32
D. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES LIÉES AUX INVESTISSEMENTS COLOSSAUX ET À DES ENJEUX PARFOIS CONCURRENTS.....	34
E. QUEL BILAN COÛTS-AVANTAGES DE LA DERU ?	35
II. MALGRÉ UNE MOBILISATION PLUS PRÉCOCE QUE POUR LA DERU, L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE LA DIRECTIVE-CADRE SUR L'EAU APPARAÎT COMPROMISE.....	36
A. UNE DIRECTIVE FONDÉE SUR DES OBLIGATIONS DE RÉSULTAT.....	36
B. DE NOMBREUX OUTILS PERMETTENT DE METTRE EN ŒUVRE LA DCE	37
1. Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)	37
2. Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)	38
3. Le programme de mesures (PDM).....	38

C. L'ACTION DES AGENCES DE L'EAU EST TOURNÉE VERS LA MISE EN ŒUVRE DE LA DCE	40
1. <i>Le 9^{ème} programme d'action (2007-2012)</i>	40
2. <i>Les principaux axes de la prochaine programmation (2013-2018)</i>	41
D. LA FRANCE N'ATTEINDRA VRAISEMBLABLEMENT PAS LES OBJECTIFS AUX DATES PRÉVUES, MALGRÉ UNE MOBILISATION PLUS PRÉCOCE QUE POUR LA DERU	42
1. <i>Des difficultés liées à l'incertitude des financements et à l'inertie des milieux</i>	42
2. <i>La difficulté d'identifier les maîtrises d'ouvrage ralentit trop souvent les travaux</i>	43
3. <i>La nécessité de mieux doter les agences de bassin</i>	44
III. UNE GOUVERNANCE DE L'EAU QUI RESTE PERFECTIBLE	44
TROISIÈME PARTIE - LA DIRECTIVE SUR LA QUALITÉ DE L'AIR : UN RISQUE RÉEL DE CONDAMNATION FINANCIÈRE À MOYEN TERME	47
I. UN CADRE LÉGISLATIF RELATIVEMENT EXHAUSTIF	47
A. PLUSIEURS DIRECTIVES RÉGLEMENTENT LA QUALITÉ DE L'AIR.....	47
B. LA TRADUCTION EN DROIT NATIONAL REPOSE SUR DIFFÉRENTS OUTILS.....	49
1. <i>La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie</i>	49
2. <i>Des outils plus récents, en phase avec le Grenelle de l'environnement, du Plan national santé environnement au plan sur les particules</i>	49
3. <i>Le rôle essentiel des associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air</i>	50
II. LE DÉCLENCHEMENT D'UNE PROCÉDURE CONTENTIEUSE QUI FAIT PESER LE RISQUE D'UNE CONDAMNATION FINANCIÈRE À MOYEN TERME.....	53
III. DES ENJEUX SANITAIRES DONT LA GRAVITÉ NE DOIT PAS ÊTRE OCCULTÉE	54
IV. LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS FRANÇAISES SONT CONFRONTÉES AU DÉPASSEMENT DES VALEURS LIMITES, NOTAMMENT À PROXIMITÉ DU TRAFIC ROUTIER.....	55
A. LES SOURCES LES PLUS PROBLÉMATIQUES DE LA POLLUTION DE L'AIR SONT LE CHAUFFAGE ET LE TRAFIC.....	55
B. LA PLUPART DES GRANDES RÉGIONS FRANÇAISES SONT CONCERNÉES PAR LE DÉPASSEMENT DES VALEURS LIMITES DE PARTICULES	56
V. PLUSIEURS FACTEURS EXPLIQUENT LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE SUR LA QUALITÉ DE L'AIR.....	57
A. DES LOGIQUES PARFOIS CONTRADICTOIRES	57
B. UN PROBLÈME DE GOUVERNANCE ET DE PILOTAGE : UNE MULTIPLICITÉ D'OUTILS SANS HIÉRARCHISATION ET COORDINATION, NI LIEUX DE DÉCISIONS	58
1. <i>Une multiplicité d'outils insuffisamment hiérarchisés et coordonnés</i>	58
2. <i>Une gouvernance inexistante, qui reste à construire</i>	61

QUATRIÈME PARTIE - LA PERSISTANCE DE CONTENTIEUX ET DE RISQUES DE PRÉCONTENTIEUX, QUI APPELLENT UNE GRANDE VIGILANCE ET DAVANTAGE DE RÉACTIVITÉ	63
I. PLUSIEURS PROCÉDURES EN COURS APPELLENT UNE GRANDE VIGILANCE POUR ÊTRE RÉSOLUES À BRÈVE ÉCHÉANCE, SOUS PEINE D’UNE CONDAMNATION FINANCIÈRE	63
A. LE CONTENTIEUX SUR LE GRAND HAMSTER D’ALSACE.....	63
B. LE CONTENTIEUX SUR LES DÉCHARGES NON AUTORISÉES.....	64
C. LES CONTENTIEUX SUR LES NITRATES.....	64
II. D’AUTRES DOSSIERS SONT EN VOIE DE CLASSEMENT	65
A. LE CONTENTIEUX SUR LA DIRECTIVE RELATIVE À LA PRÉVENTION ET À LA RÉDUCTION INTÉGRÉES DE LA POLLUTION.....	65
B. LE CONTENTIEUX SUR LA DIRECTIVE « INSPIRE ».....	66
C. LE CONTENTIEUX SUR LA DIRECTIVE RELATIVE AUX VÉHICULES HORS D’USAGE.....	66
D. LE CLASSEMENT DE LA PROCÉDURE SUR LA DIRECTIVE RELATIVE AUX DÉCHETS DE L’INDUSTRIE EXTRACTIVE	67
III. DE NOUVEAUX DOSSIERS FONT PESER DES RISQUES POUR L’AVENIR	67
A. LA QUALITÉ DE L’AIR EST MENACÉE PAR LES PARTICULES FINES ET LE DIOXYDE D’AZOTE, NOTAMMENT DANS LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS	67
1. <i>L’enjeu des particules PM 2,5</i>	67
2. <i>Le danger associé au dioxyde d’azote</i>	67
B. LA DIRECTIVE SUR LE BRUIT, UNE PROBLÉMATIQUE COMPLEXE QUI DOIT ÊTRE PRISE EN COMPTE RAPIDEMENT	69
1. <i>La directive relative à l’évaluation et à la gestion du bruit</i>	69
2. <i>Une problématique complexe aux enjeux sanitaires importants</i>	70
C. DE NOMBREUSES DIRECTIVES EN COURS DE NÉGOCIATION MÉRITENT D’ÊTRE SUIVIES AVEC ATTENTION AFIN D’ANTICIPER LEUR TRANSPOSITION.....	71
CINQUIÈME PARTIE - QUELS ENSEIGNEMENTS ET QUELLES RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LA TRANSPOSITION ET LA MISE EN ŒUVRE DES DIRECTIVES ?	73
I. ANTICIPER LA MISE EN ŒUVRE DES DIRECTIVES PAR UNE ÉLABORATION SIMULTANÉE DES TEXTES D’APPLICATION FRANÇAIS	73
A. DÉVELOPPER DES RELATIONS DE TRAVAIL DIRECTES ENTRE LES VINGT-SEPT PARLEMENTS NATIONAUX, LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL	73
B. S’INSPIRER DES BONNES PRATIQUES	74

C. APPLIQUER LES PROPOSITIONS CONCRÈTES DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES	75
II. PERFECTIONNER LE PILOTAGE ET LA GOUVERNANCE DE LA MISE EN ŒUVRE DES DIRECTIVES	76
A. CRÉER DES LIEUX DE GOUVERNANCE NATIONAUX ET LOCAUX ASSOCIANT LES DIFFÉRENTS ACTEURS CONCERNÉS	76
B. RESTRUCTURER LE TRAVAIL DES MINISTÈRES EN ORGANISANT DES « GROUPES PROJETS » ADAPTÉS À LA RÉALITÉ DU TERRAIN	77
III. ENGAGER UNE RÉFLEXION SUR UNE APPRÉHENSION GLOBALE DES ENJEUX ET UN TRAITEMENT TRANSVERSAL DES OBJECTIFS, AFIN DE NE PAS OPPOSER LES PRIORITÉS ENVIRONNEMENTALES	78
A. APPRÉHENDER GLOBALEMENT LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX	78
B. VERS UNE APPROCHE INTÉGRÉE DE LA POLITIQUE DE LA QUALITÉ DE L’AIR ET DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE	78
C. TRAITER LES DIFFÉRENTS TEXTES DE FAÇON TRANSVERSALE : LA NOTION DE VALEUR ENVIRONNEMENTALE	79
IV. POURSUIVRE LES DÉMARCHES ENGAGÉES	80
EXAMEN EN COMMISSION	83
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET RENCONTRÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR	99
ANNEXE 2 - ETAT DES LIEUX DES PROCÉDURES D’INFRACTION AU STADE DU MANQUEMENT (ARTICLE 258 DU TFUE)	105
ANNEXE 3 - ÉTAT DES LIEUX DES PROCÉDURES D’INFRACTION AU STADE DU MANQUEMENT SUR MANQUEMENT (ARTICLE 260 DU TFUE)	109
ANNEXE 4 - RÉSUMÉ DES ARRÊTS DE LA CJUE CONDAMNANT LA FRANCE AU TITRE DES ARTICLES 258 ET 260 DU TFUE DE 2008 À 2011	119

Mesdames, Messieurs,

Dans la continuité de ses contrôles, initiés en 2006, sur les enjeux budgétaires associés aux contentieux communautaires dans le domaine de l'environnement, votre rapporteur a souhaité réaliser un **nouvel état des lieux des procédures en cours**, trois ans après son dernier rapport d'information sur le sujet¹. Il a donc procédé, au cours de l'année 2011, à une série d'auditions et de déplacements sur le terrain, en se concentrant plus spécifiquement sur la **thématique récurrente de l'eau** et sur le dossier émergent de la **qualité de l'air**.

Aux termes de ses investigations, votre rapporteur constate que **l'embellie précédemment constatée s'est confirmée**, puisque le nombre d'infractions n'a pas augmenté. Au contraire, de nombreux dossiers particulièrement problématiques ont pu être classés. Ce bon résultat s'explique notamment par une prise de conscience, au plus haut niveau de l'administration, des enjeux associés à ces contentieux, par une attitude plus constructive, bien que toujours ferme, de la Commission européenne, mais aussi par une vigilance accrue de l'exécutif, du fait de la pression exercée par l'accélération des procédures depuis la ratification du traité de Lisbonne.

Toutefois, si l'implication des acteurs dans la mise en œuvre des directives doit être saluée, la **fragilité des résultats acquis dans le domaine de l'eau est préoccupante. Il en est de même de l'émergence de nouveaux dossiers à risques**, tels que l'air et le bruit. Cette situation en demi-teinte impose clairement une intensification et une accélération des actions menées, ainsi qu'une visibilité financière accrue pour les acteurs locaux.

Au surplus, la meilleure application des directives dans le domaine de l'environnement ne pourra faire l'économie d'une **réflexion approfondie sur la gouvernance et le pilotage des grands textes environnementaux**, tant ces enjeux sont transversaux et ne sauraient être traités de façon cloisonnée.

¹ Rapport d'information n° 402 (2007-2008).

PREMIÈRE PARTIE DES ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES DEPUIS 2008

I. MALGRÉ DES PROGRÈS DANS L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT, LE NOMBRE DE CONTENTIEUX RESTE SIGNIFICATIF

A. DES INFRACTIONS DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT TOUJOURS NOMBREUSES

1. La part du droit de l'environnement dans les contentieux reste importante

Au 28 mars 2011, d'après les chiffres fournis par la Commission européenne, la part des dossiers environnementaux dans l'ensemble des contentieux engagés contre la France était de 17 %, ce qui correspond à la moyenne de l'Union européenne (18 %).

En outre, le nombre total d'infractions au droit de l'Union européenne de l'environnement s'élève à 21 en 2010 pour la France, sur 440 procédures d'infraction ouvertes.

Enfin, il existe une plus forte proportion des cas de mauvaise application et de non-conformité dans les motifs d'infraction au droit de l'environnement, par rapport à l'ensemble des infractions. Le droit de l'environnement concerne ainsi 31 % des cas de non-conformité, et 28 % des cas de mauvaise application.

2. Plusieurs procédures sont ouvertes contre la France sur le fondement des articles 258 et 260 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

En 2008, six procédures étaient ouvertes contre la France au titre de l'article 260 du TFUE (ex-article 228 du Traité sur la communauté européenne (TCE)) dans le domaine de l'environnement :

- les eaux résiduaires urbaines (affaire C-280/02) ;
- l'étang de Berre ;
- la directive 2011/18/CE OGM ;
- les nitrates de Bretagne ;
- la pollution des eaux destinées à la consommation humaine ;
- les décharges non autorisées.

A la date du **24 mars 2011**, **quatre procédures** sont ouvertes sur le fondement de l'article 260 du TFUE en matière environnementale :

- les eaux résiduaires urbaines (affaire C-280/02) ;
- les décharges non autorisées ;
- les véhicules hors d'usage ;
- la directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006, concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive.

Par ailleurs, en 2008, dix procédures ouvertes sur le fondement de l'article 258 du TFUE (ex-article 226 du TCE dites sensibles étaient recensées, à des stades différents¹.

A la date du **24 mars 2011**, on dénombre **onze procédures ouvertes** à ce titre, dont trois sont pendantes devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

S'agissant de l'évolution concernant les affaires ouvertes au titre de l'article 258 du TFUE, il apparaît que les cas identifiés comme sensibles dès 2007/2008 font toujours partie des dossiers en cours en 2011. Par conséquent, ils doivent donc faire l'objet d'une attention particulière.

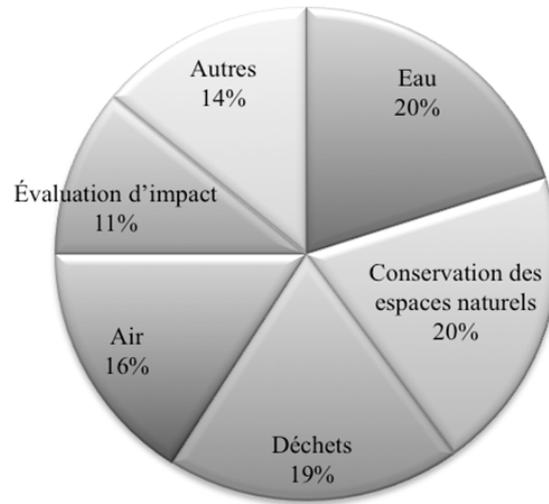
S'agissant de l'évolution concernant les affaires ouvertes au titre de l'article 260 du TFUE, on constate globalement une stagnation en volume.

3. Les domaines les plus concernés par les infractions au droit de l'environnement sont l'eau, les déchets et la biodiversité

Concernant les précontentieux et contentieux environnementaux ayant donné lieu à une procédure d'infraction décidée par la Commission, la direction générale de l'environnement de la Commission européenne a publié en 2009 les données suivantes, relatives à l'ensemble des procédures engagées pour mauvaise application du droit de l'environnement :

¹ Voir le rapport n° 402 (2007-2008) de Fabienne Keller : « Droit communautaire de l'environnement : maintenir le cap ».

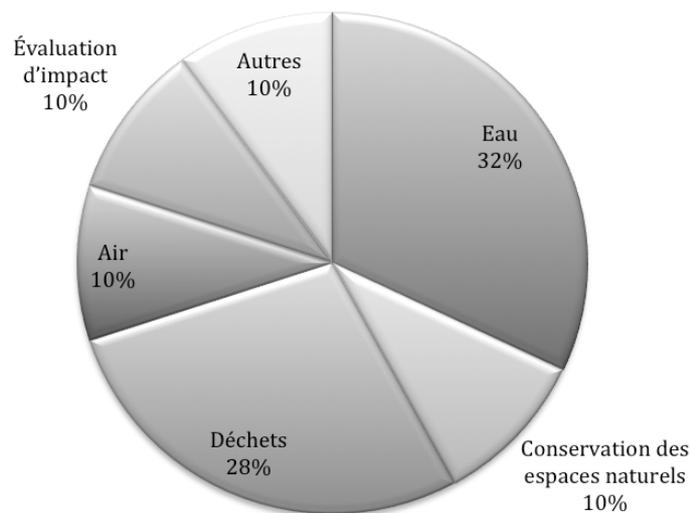
Répartition des domaines de contentieux sur le droit de l'environnement dans l'Union européenne



Source : commission des finances d'après les données de la Commission européenne.

En France, les principaux domaines de contentieux dans le domaine de l'environnement sont les suivants :

Répartition des domaines de contentieux sur le droit de l'environnement en France



Source : commission des finances d'après les données de la Commission européenne.

B. LA FRANCE SE SITUE DANS LA MOYENNE EUROPÉENNE AU REGARD DU NOMBRE DE PROCÉDURES D'INFRACTION AU DROIT COMMUNAUTAIRE

Globalement, **la situation de la France** en Europe sur les questions liées à l'application du droit de l'environnement **est bonne mais contrastée**. En effet, la France se situe dans la moyenne des Etats membres, avec une position en pointe sur certains domaines sur lesquels elle a souvent été à l'origine de politiques communautaires. C'est le cas notamment des études d'impact environnementales, dont le nombre est très important dans notre pays. En revanche, d'autres secteurs posent des **problèmes récurrents**. On peut citer le **traitement des eaux usées**, la **pollution** par les **nitrate**s et les **déchets**.

Sur la période de novembre 2007 à mai 2010, on observe une **tendance générale à la diminution des cas d'infraction au droit du marché intérieur dans l'Union européenne**. La très grande majorité des affaires (72 % dans l'Union européenne, 68 % en France) est liée aux directives, soit pour non-communication, soit pour transposition incorrecte ou pour mauvaise application.

En décembre 2010¹, la Belgique se situait au premier rang des Etats membres concernés avec 109 cas, suivie par la Grèce (88), l'Italie (80), l'Espagne (77), la France (74), le Portugal (63), l'Allemagne (57), le Royaume-Uni (56), puis la Pologne (53) et les Pays-Bas (43), tous ces pays se situant au-dessus de la moyenne européenne de 40 cas ouverts. Les pays les plus « vertueux » étaient Malte - qui détient également le taux de résolution le plus élevé de l'Union européenne -, la Finlande, Chypre et la Slovaquie.

Un bilan plus précis des différentes étapes et motifs du précontentieux et du contentieux relatifs à l'application du droit communautaire est également disponible pour l'année 2009². Il apparaît que :

- **50 lettres de mises en demeure ont été envoyées à la France**, la plaçant au cinquième rang des pays les moins vertueux en la matière (derrière l'Italie, la Grèce, la Pologne, l'Espagne et le Portugal *ex-æquo*) ;

- **24 avis motivés lui ont été notifiés**, la plaçant au sixième rang des pays les plus concernés par cette étape de la procédure (derrière la Grèce, l'Italie, le Portugal, la Pologne et le Royaume-Uni *ex-æquo*) ;

- **sept saisines de la CJUE sont constatées**, plaçant la France au sixième rang en nombre de saisines (après le Portugal, l'Espagne, la Grèce, l'Italie et la Pologne *ex-æquo*).

En ce qui concerne les cas de mauvaise transposition non contestés, les voisins de la France parviennent généralement à se mettre en conformité

¹ Voir le tableau d'affichage du marché intérieur n° 22 de décembre 2010.

² Voir le 27^{ème} rapport annuel de suivi de l'application du droit de l'UE (2009), SEC (2010) 1144 final du 1^{er} octobre 2010, Annexe I.

plus rapidement que celle-ci, grâce à des procédures législatives plus rapides (de l'ordre de six mois), ce qui permet de s'inscrire dans le temps du précontentieux et de désamorcer les contentieux avant la saisine de la Cour.

Enfin, en ce qui concerne les infractions, **la mise en conformité aux arrêts de la Cour de justice prend souvent un temps considérable, avec une moyenne de 17 mois**. La France est particulièrement lente, puisqu'il lui faut deux ans en moyenne pour se conformer à ces arrêts.

C. DES AMÉLIORATIONS DANS LA TRANSPOSITION ET LA MISE EN ŒUVRE DES DIRECTIVES JUSQU'À L'OBTENTION DE RÉSULTATS, AVEC LE CLASSEMENT DE NOMBREUSES PROCÉDURES DEPUIS 2008

1. Des améliorations dans la transposition des directives qui doivent être confirmées

Il n'existe pas de mesure des niveaux de transposition spécifique au domaine de l'environnement au niveau de l'Union européenne, mais un **outil global de mesure** mis en place par la Commission européenne, intitulé **tableau d'affichage du marché intérieur**. Celui-ci est réalisé deux fois par an et permet d'évaluer l'effort de transposition des Etats membres.

Au tableau d'affichage de février 2008, le taux du déficit de transposition pour la France atteignait 1,1 %, pour une moyenne européenne de 1,2 %. Au tableau d'affichage de décembre 2010, **ce taux était de 0,8 %, soit 12 directives en retard de transposition, pour une moyenne européenne de 0,9 %**.

Le Grenelle de l'environnement, en particulier la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II, a permis la transposition, totale ou partielle, d'un nombre important de directives. On citera notamment :

- la directive 2007/60/CE sur la gestion des risques d'inondation (article 221 de la loi) ;

- la directive 2008/56/CE sur la stratégie pour le milieu marin (article 166 de la loi) ;

- la directive 2006/21/CE sur la gestion des déchets de l'industrie extractive (article 171 de la loi) ;

- la directive 2009/31/CE sur le stockage géologique du CO₂ (article 80 de la loi).

Néanmoins, un certain nombre de directives n'étaient pas encore totalement transposées à la date du 12 mai 2011, parmi lesquelles on peut citer :

- la directive 2008/98 CE « **directive cadre sur les déchets** », dont l'échéance de transposition était fixée au 12 décembre 2010 ;

- la directive 2009/28/CE sur la promotion et l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, dont l'échéance de transposition était fixée au 5 décembre 2010 ;

- la directive 2009/30/CE sur les spécifications techniques des biocarburants, dont l'échéance de transposition était fixée au 31 décembre 2010.

2. Le classement de plusieurs dossiers importants depuis 2008 traduit des progrès dans la mise en œuvre des directives

Il apparaît difficile de porter une appréciation générale sur l'évolution de la situation française depuis 2008 en matière de contentieux environnementaux, du fait de la diversité des domaines et des stades de la procédure. Malgré tout, on constate que **les moyens mis en œuvre ont permis d'atteindre des résultats significatifs.**

De nombreux contentieux environnementaux ont ainsi pris fin récemment. On peut citer les cas suivants :

- le contentieux relatif à la **pollution de l'Étang de Berre** par les rejets d'eau douce et de limon provenant de la centrale hydroélectrique de Saint-Chamas, classé le 20 novembre 2009 grâce à la limitation effective des rejets ;

- le contentieux relatif à la **pollution des eaux potables** relatif au dépassement des seuils fixés par la directive 98/83 CE sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, pour les nitrates et pesticides observés dans plusieurs unités de distribution situées dans les départements de Vendée, Deux-Sèvres et Charente-Maritime. Cette affaire a été classée le 20 novembre 2009, à la suite de la fermeture des prises d'eau et du retour à la conformité des autres unités de distribution en dépassement ;

- le contentieux sur les **organismes génétiquement modifiés (OGM)**, lié à la transposition incomplète de la directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement, qui avait donné lieu au **paiement d'une somme forfaitaire de 10 millions d'euros**. L'affaire a été classée en mai 2009 ;

- le contentieux lié au défaut de transposition de la directive 2004/35/CE sur la **responsabilité environnementale**, classé en juin 2009 à la suite de l'achèvement de la transposition par le décret du 23 avril 2009 ;

- le contentieux relatif à la **transposition incomplète** de la directive 1999/13/CE sur les **émissions de composés organiques volatils (COV)** dues à l'utilisation de solvants organiques, classé le 18 mars 2010 après l'achèvement de la transposition *via* le décret du 11 décembre 2009 et l'arrêté du 15 décembre 2009 ;

- le contentieux lié aux « **nitrates bretons** », classé en juin 2010 : la France devait exécuter un arrêt en manquement de 2002 pour mauvaise application de la directive « eau potable » (75/440/CEE). Des mesures ont été prises dans le cadre d'un **plan d'action** qui comportait en particulier un renforcement des contrôles des exploitations et un suivi mensuel des résultats des prélèvements effectués sur les prises d'eau. **Bien que la Commission ait classé l'affaire, elle exige une transmission régulière de données relatives aux zones concernées avant le classement ;**

- le contentieux relatif à la **transposition de la directive « Habitats »**, classé en novembre 2010. Pour mémoire, la France avait été condamnée en manquement le 4 mars 2010, pour transposition incomplète et non conforme de l'article 6 de la directive 92/43/CEE « Habitats ». Cependant, les modifications de la partie législative du code de l'environnement introduites par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (article 125), ainsi que l'engagement de la France de notifier les mesures réglementaires restant à adopter aux services de la Commission européenne ont permis le classement de cette affaire ;

- le **contentieux sur les eaux résiduaires urbaines**, classé en novembre 2010 : la collecte et le traitement des eaux usées qui devaient être mis en conformité en 1998 et 2000 en application de la directive 91/271/CE n'étaient pas suffisants. Cette infraction regroupait une partie des agglomérations dont le traitement des eaux devait être conforme avant le 31 décembre 1998 (soit plus de 10 000 équivalents habitants en zone sensible et traitement plus rigoureux que le traitement secondaire), ainsi que la collecte et le traitement d'une partie des agglomérations de plus de 15 000 équivalents habitants situées en zone normale qui devaient être conformes le 31 décembre 2000.

Les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus ont permis d'obtenir le classement de cette affaire par la Commission. Toutefois, il reste trois autres procédures en application de la directive sur les eaux résiduaires urbaines (*cf. infra*).

Enfin, votre rapporteur spécial souligne **qu'un dossier peut être classé à tout moment de la procédure** si la Commission estime qu'il est mis fin à l'infraction. En revanche, **celle-ci peut rouvrir la procédure** au stade où elle l'avait laissé si elle l'estime opportun. Il faut donc preuve de vigilance et ne pas relâcher les efforts accomplis, sous peine de voir rouvrir les dossiers classés.

II. DES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES IMPORTANTES, QUI ONT CONTRIBUÉ À L'AMÉLIORATION DES RÉSULTATS

A. LE TRAITÉ DE LISBONNE : UNE ACCÉLÉRATION DES PROCÉDURES QUI RENFORCE LES RISQUES DE CONDAMNATION FINANCIÈRE

Le traité de Lisbonne ne remet en cause aucune des principales dispositions contenues dans les traités européens en matière environnementale. Au contraire, il les confirme et les étend à d'autres domaines.

1. La réaffirmation et l'élargissement des « objectifs environnementaux »

Le traité de Lisbonne réaffirme la volonté de l'Union « *d'œuvrer pour le développement durable de l'Europe* », notamment à travers un « *niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement* ».

En outre, l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) fait de la lutte contre le changement climatique un objectif de la politique environnementale de l'Union européenne « *sur le plan international* ».

2. Le maintien de la codécision en matière environnementale

Les paragraphes 1 à 5 de l'article 192 du TFUE reprennent les dispositions de l'article 175 du traité sur la Communauté européenne (TCE), le paragraphe 6 reprenant celles de l'article 176 TCE. Ainsi, la procédure de codécision¹ continue d'être d'application générale pour l'adoption des décisions relatives à la politique environnementale, après consultation du comité des régions et du comité économique et social.

3. Le contentieux communautaire : une procédure accélérée en cas de défaut de transposition

La possibilité d'infliger des sanctions pécuniaires à l'Etat membre qui n'a pas exécuté un arrêt en constatation de manquement a été introduite par le traité de Maastricht avec l'article 228 du TCE. Lorsque la Commission sollicite la Cour de justice aux fins d'une condamnation d'un Etat membre au paiement d'une somme forfaitaire et/ou d'une astreinte, elle se réfère à des

¹ Cette procédure, qui associe le Conseil et le Parlement européen, est devenue la procédure de droit commun d'élaboration des textes depuis l'adoption du traité de Lisbonne.

critères dont l'application est déterminée par la nécessité de garantir le respect effectif du droit de l'UE¹.

Le traité de Lisbonne ne modifie pas l'article 258 TFUE (ex-article 226 TCE) sur la procédure de manquement. En revanche, il induit des modifications s'agissant de l'article 260 du TFUE (ancien article 228 TCE) relatif à la procédure du manquement sur manquement.

Les articles 258 et 260 du traité de Lisbonne

Article 258 (ex-article 226 TCE)

« Si la Commission estime qu'un Etat membre a manqué à l'une de ses obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations.

Si l'Etat en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne. »

Article 260 (ex-article 228 TCE)

« 1. Si la Cour de justice de l'Union européenne reconnaît qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, cet Etat est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour.

2. Si la Commission estime que l'Etat membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, elle peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne, après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations. 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 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 procédure est sans préjudice de l'article 259.

3. Lorsque la Commission saisit la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours en vertu de l'article 258, estimant que l'Etat membre concerné a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative, elle peut, lorsqu'elle le considère approprié, indiquer le montant d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte à payer par cet Etat, qu'elle estime adapté aux circonstances.

Si la Cour constate le manquement, elle peut infliger à l'Etat membre concerné le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte, dans la limite du montant indiqué par la Commission. L'obligation de paiement prend effet à la date fixée par la Cour dans son arrêt ».

En effet, le nouvel article 260 TFUE comporte **deux nouveautés de portée majeure** en termes de gestion des précontentieux et contentieux en manquement, susceptibles d'avoir des conséquences financières importantes.

¹ Voir à cet égard la communication du 13 décembre 2005, relative à la mise en œuvre de l'article 228 TCE.

D'une part, **la période d'exécution des arrêts en manquement est réduite**, dans la mesure où **la phase de l'avis motivé est supprimée**. Cela signifie que, après avoir mis en demeure l'Etat défaillant, la Commission pourra immédiatement saisir la Cour de justice sur le fondement de l'article 260 § 2 du TFUE, dès l'expiration du délai prévu pour la réponse à la mise en demeure. **Autrement dit, le risque de condamnation à une amende augmente et s'accélère de façon non négligeable.**

D'autre part, **la possibilité pour la Cour de condamner financièrement un Etat membre est élargie aux cas de défaut de notification des mesures de transposition** d'une directive adoptée conformément à la procédure législative. En effet, dès le premier arrêt en manquement, la Commission sera en mesure de présenter des conclusions aux fins de condamnation à une somme forfaitaire ou à une astreinte, sur la base des articles 258 et 260 § 3 du TFUE.

A titre d'exemple, la France a été condamnée deux fois, en 2010, en manquement pour défaut de transposition. Si le traité de Lisbonne avait été appliqué, **les conséquences pécuniaires auraient été de l'ordre de 90 millions d'euros.**

Afin de prendre en compte les modifications introduites par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Commission a adopté en novembre 2010 une communication relative à la mise en œuvre du nouvel article 260 § 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Ce document ne constitue pas en soi une révision de la doctrine précédemment élaborée par la Commission européenne, mais plutôt une **actualisation de la pratique existante**, conformément aux règles générales prévues dans la communication de 2005. Une mise à jour des coefficients servant de base aux calculs à appliquer aux sanctions a ainsi été effectuée. Les formules de calcul des sanctions restent identiques, puisqu'elles se fondent toujours sur les trois **critères de gravité de l'infraction, de durée de celle-ci, et de capacité de l'Etat membre à payer.**

**Les formules de la Commission pour le calcul des astreintes
et de la somme forfaitaire**

1. Formule relative à l'astreinte journalière :

640 (forfait de base uniforme) X gravité de l'infraction (de 1 à 20) X durée de l'infraction (de 1 à 3) X 18,96 (capacité de paiement de la France).

2. Formule relative à la somme forfaitaire :

210 (forfait de base uniforme) X gravité de l'infraction (de 1 à 20) X durée de l'infraction (nombre de mois de persistance de l'infraction divisé par 10) X 18,96 (capacité de paiement de la France).

Source : Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

Enfin, la Commission a indiqué que, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 260 § 3, elle se bornerait dans un premier temps à solliciter la condamnation au paiement d'une astreinte.

Au vu des apports du traité de Lisbonne, **on peut craindre qu'un désistement de la part de la Commission soit désormais plus difficile à obtenir en cas d'achèvement de la transposition postérieur à la saisine de la CJUE**. En effet, portée par une logique volontariste, la Commission risque de vouloir mener la procédure contentieuse à son terme, même si elle n'aurait pas forcément d'incidence financière pour l'Etat.

B. UNE ATTITUDE CONSTRUCTIVE ET DÉTERMINÉE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE, QUI FAVORISE LE DIALOGUE AVEC LES ETATS MEMBRES PLUTÔT QUÉ LA SANCTION SYSTÉMATIQUE

1. Une tendance actuelle à l'application plutôt qu'à la production de nouvelles normes

Après une phase d'accélération des travaux législatifs entre 2002 et la fin 2009 dans le cadre de la mise en œuvre des orientations définies dans le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement¹, la période actuelle correspond davantage à une **phase de mise en œuvre de la législation**.

Le commissaire chargé de l'environnement, M. Janez Potocnick, a d'ailleurs souligné, lors de la présentation de son programme de travail pour la période 2010-2014, ne pas envisager de nouvelle grande initiative législative mais **être attentif à une mise en œuvre satisfaisante du droit en vigueur et à son amélioration**.

2. La communication de novembre 2008² : des outils pour améliorer l'application du droit communautaire de l'environnement

Dans cette perspective, la Commission a adopté le 18 novembre 2008 une communication spécifique à l'application du droit communautaire de l'environnement, dont on peut retenir les points suivants.

S'agissant de la prévention des infractions, la direction générale de l'environnement a mis en œuvre un **programme de coopération et de sensibilisation des juges nationaux** dans le domaine du droit communautaire de l'environnement.

¹ Directive-cadre sur l'eau, directive-cadre sur les déchets, directive sur la qualité de l'air ambiant, directive sur les émissions industrielles, ou encore, Paquet « énergie-climat ».

² COM (2008) 773 final.

En ce qui concerne le traitement plus rapide et plus intensif des infractions les plus graves, la volonté d'améliorer les performances des Etats membres en matière de transposition de directives (première catégorie d'infraction citée dans la communication de 2008) demeure une préoccupation majeure de la Commission.

Il existe ainsi un **traitement automatique du précontentieux pour défaut de transposition**, sous l'égide du Secrétariat général de la Commission, qui envoie des mises en demeure automatiques aux Etats membres dès que l'échéance de transposition a expiré.

3. La mise en place d'EU PILOT, outil de prévention au stade du précontentieux

L'idée de créer EU PILOT remonte à la communication de la Commission de 2007 intitulée « Pour une Europe des résultats »¹. EU PILOT est utilisé lorsque les Etats membres doivent fournir des éclaircissements sur des situations de fait ou de droit et apporter des solutions dans un délai contraint.

Les services de la Commission examinent alors toutes les réponses des Etats membres et de nouvelles mesures peuvent être prises, si nécessaire. **Les Etats concernés disposent d'un délai de soixante-dix jours pour répondre**, au-delà duquel la Commission pourra ouvrir un précontentieux si elle n'est pas convaincue par les éléments transmis.

EU PILOT fonctionne depuis avril 2008. Quinze Etats membres se sont portés volontaires pour y participer dès sa création : l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie et la Suède. En février 2010, **vingt-deux mois après son démarrage, 723 dossiers étaient en cours de traitement dans ce cadre.**

La France n'avait pas souhaité participer à EU PILOT à ses débuts, d'une part, parce que le dispositif a été lancé sous présidence française et qu'elle ne voulait pas apparaître comme juge et partie, d'autre part, parce que le système comportait alors certaines lacunes juridiques qui ont été comblées depuis. **La France a donc décidé de rejoindre EU PILOT le 5 septembre 2011.** Depuis son entrée dans le dispositif, elle a reçu une dizaine de demandes d'informations, dont six relèvent du droit de l'environnement.

D'après les premières évaluations du système EU PILOT, relatives à l'année 2009, **l'environnement constitue le premier secteur concerné par les demandes effectuées via ce mécanisme** : 29 % des plaintes en cours, 46 % des demandes d'information, et 44 % des investigations de la Commission de sa propre initiative concernent l'environnement.

¹ COM (2007) 502 final.

Dans la mesure où EU PILOT est très utile par sa fonction d'alerte, qui permet d'anticiper les contentieux, il est positif que la France ait finalement décidé d'adhérer à ce mécanisme.

C. LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT ET LA CONSTITUTION D'UN GRAND MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ONT FAVORISÉ L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT

1. Le Grenelle de l'environnement a impulsé une démarche de concertation propice à la mise en œuvre des directives

Au-delà des éléments de transposition intégrés dans la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et des mesures nationales en faveur de l'environnement, le processus de négociation du Grenelle de l'environnement a aussi permis **l'émergence d'un nouveau mode de concertation et de négociation** : la gouvernance à cinq : élus, entreprises, syndicats, associations et Etat.

Cette nouvelle gouvernance écologique est désormais le modèle sur lequel le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) fonde ses actions de concertation, aussi bien au niveau national qu'au niveau local, notamment dans son action pour la mise en œuvre des directives relevant de son champ de compétences.

2. La mise en place d'un grand ministère de l'écologie et du développement durable a fédéré des compétences transversales, même si de nombreux enjeux restent éclatés entre plusieurs ministères

a) Malgré le regroupement de compétences transversales ...

Créé en 2007 par le regroupement du ministère de l'écologie, du ministère de l'équipement, d'une partie du celui de l'industrie et de la délégation à l'aménagement du territoire, le ministère du développement durable constitue un **outil inédit au service de l'intégration des problématiques environnementales** au sein des politiques publiques.

Il s'est doté d'une structure originale, le commissariat général au développement durable (CGDD), plus particulièrement chargé du suivi des engagements du Grenelle au niveau ministériel et interministériel.

Le regroupement des grandes compétences environnementales au sein d'un même ministère offre une **vision d'ensemble** des différentes problématiques.

Enfin, la création des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), fusion des DIREN¹, des DRE² et des DRIRE³, s'avère particulièrement positive, en instaurant de fait un **pilotage unique des politiques du ministère en région, et notamment celles liées au Grenelle de l'environnement**. En outre, du fait de leurs compétences élargies, elles bénéficient d'une approche transversale des dossiers, propice à davantage de pertinence et de cohérence dans les décisions.

b) ...certains enjeux restent encore éclatés entre plusieurs ministères

Malgré tout, les grandes **directions générales du ministère restent assez cloisonnées dans leurs secteurs**, ce qui empêche d'avoir une véritable vision transversale des enjeux. Par exemple, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) est en charge des problématiques relatives au bruit, tandis que la problématique de la qualité de l'air relève de la direction générale de l'énergie et du climat. Au surplus, la DGPR évolue sous la triple tutelle du ministère de l'écologie, du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et du ministère du travail, de l'emploi et de la santé.

De la même façon, le récent remaniement ministériel qui a placé la direction générale de l'énergie et du climat sous la double tutelle du ministère de l'écologie et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ne facilite pas l'appréhension globale des problématiques par chacun des ministères.

De même, **l'enchevêtrement croissant des problématiques de la santé et de l'environnement appellerait sans doute une coordination renforcée** entre le ministère de l'écologie et le ministère de la santé, notamment pour la mise en œuvre du Plan national santé environnement.

Enfin, malgré la constitution d'un grand ministère de l'écologie, les ministères chargés de l'agriculture et de la santé conservent des compétences significatives dans le domaine de l'eau, qui ne sont pas adaptées au traitement intégré de cette politique fondamentalement transversale.

Votre rapporteur spécial dresse le même constat sur la problématique du bruit, partagée entre le ministère de l'écologie et celui de l'intérieur, ou encore sur la pollution des nitrates, dossier traité à la fois par le ministère de l'écologie et le ministère de l'agriculture.

Ces cloisonnements ne sont pas favorables à une appréhension globale et transversale des enjeux, et tendent sans doute à ralentir la mise en œuvre des directives, par manque de coordination, de coopération ou de communication entre les principaux acteurs du pilotage des directives.

¹ Directions régionales de l'environnement.

² Directions régionales de l'équipement.

³ Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

D. UNE PRISE DE CONSCIENCE DES ENJEUX FINANCIERS AU PLUS HAUT NIVEAU DE L'ADMINISTRATION

1. Une sensibilisation accrue et bienvenue de tous les acteurs

Depuis 2008, une « **culture européenne** » s'est diffusée dans les **ministères**, se traduisant par une prise de conscience et une sensibilisation réelles de l'administration aux enjeux liés à l'application du droit communautaire. On peut citer à cet égard plusieurs circulaires importantes :

- la circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées au niveau des institutions européennes ;

- le décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) ;

- la circulaire du Premier ministre du 19 février 2007 sur la gestion des procédures d'infraction et de prévention du contentieux liées à l'application du droit communautaire ;

- la circulaire du Premier ministre du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen.

2. Un dispositif de veille spécifique au MEDDTL

Par ailleurs, des **dispositifs de veille** ont été instaurés au MEDDTL afin de renforcer la rapidité de réaction en cas de précontentieux et de contentieux.

La Direction des affaires juridiques coordonne la transposition des directives, et un bureau dédié assure le suivi des précontentieux et contentieux communautaires dans le domaine de l'environnement.

Au surplus, un **suivi hebdomadaire interne de la transposition** des directives est notamment réalisé depuis 2008, à travers l'envoi par la Direction des affaires juridiques, au Secrétaire général du ministère, de tableaux de suivi actualisés, mettant en exergue les avancées régulières mais aussi les **points de blocage**.

Ces tableaux seront peu à peu remplacés par l'outil ISIS, logiciel informatique de suivi de l'ensemble de l'activité normative du MEDDTL.

Enfin, au-delà du relais d'information constitué par le réseau diplomatique auprès des institutions communautaires, le MEDDTL a souscrit à un **service de veille communautaire** qui répertorie le statut de l'ensemble des textes dans les domaines de l'environnement, du transport et de l'énergie. Avec des mises à jour quotidiennes et des alertes automatiques, il peut être consulté par l'ensemble des directions du ministère.

3. La prise en compte de l'impact budgétaire des contentieux

a) Un rappel des condamnations financières au titre des contentieux environnementaux

Les condamnations de la France pour non transposition, non adaptation ou non application du droit communautaire de l'environnement ont été rares mais coûteuses pour le budget du ministère de l'écologie.

La première condamnation fut la plus importante, avec l'affaire dite des « Poissons sous taille »¹. Le ministère de l'écologie n'avait pas été concerné par la répartition des sommes entre ministères. Cependant, après l'arbitrage du Premier ministre, le budget du ministère chargé de l'équipement, aujourd'hui intégré à celui du ministère de l'écologie, avait payé plus de 2,5 millions d'euros (sur 20 millions) en somme forfaitaire, la même clé de répartition ayant été retenue pour l'astreinte de 57,8 millions d'euros.

La seconde condamnation a résulté du défaut de transposition de la directive 2011/18/CE relative aux OGM, pour un montant de 10 millions d'euros, dont le ministère de l'écologie a supporté 20 %.

b) Une charge supportée par le budget de l'Etat, selon une clé de répartition entre les ministères

En cas de condamnation, le budget de l'Etat supporte l'intégralité de la charge, y compris lorsque certaines situations ne dépendent pas en totalité de son action. La répartition entre ministères est décidée lors d'une réunion interministérielle spécifique, en tenant compte des **responsabilités des différents ministères.**

Le montant des provisions pour litiges est inscrit globalement dans le « **Compte général de l'Etat** ». Le SGAE a été désigné en 2006 responsable d'inventaire, du fait de son implication dans le suivi des procédures contentieuses et de son rôle de coordination du travail interministériel pour l'exécution des arrêts de condamnation en manquement prononcés à l'encontre de la France. **Il établit donc les travaux d'inventaire des provisions pour litiges en concertation avec l'ensemble des départements ministériels.** Cet exercice consiste à apprécier la probabilité et le montant des condamnations pécuniaires sur le stock d'affaires en cours, encourues par l'Etat devant la CJUE, afin d'évaluer le plus raisonnablement possible les provisions à enregistrer au passif du bilan de l'Etat.

Toutefois, la répartition des montants provisionnés entre ministères ne doit pas préjuger de l'imputation budgétaire qui sera décidée *in fine* dans l'hypothèse d'une condamnation. **Elle s'inscrit dans la logique de responsabilisation des ministères dans la mise en œuvre du droit**

¹ Voir le rapport n° 342 (2005-2006) de Fabienne Keller : « Changer de méthode ou payer : la France face au droit communautaire de l'environnement ».

communautaire, et de prise en compte des efforts accomplis par chacun d'entre eux dans la bonne exécution d'un arrêt en manquement.

c) L'évaluation des provisions pour litiges en 2010

A titre indicatif, la somme de **253,55 millions d'euros** a été provisionnée dans le cadre du bilan de clôture 2010, contre 258,14 millions d'euros en 2009.

Plus précisément, le montant des provisions évaluées au titre du risque de condamnation pour défaut d'exécution d'un arrêt en manquement s'élevait à 222,98 millions d'euros en 2010. **Deux affaires environnementales étaient concernées à ce titre** : la directive sur les eaux résiduaires urbaines et celle sur les décharges non autorisées, pour des montants respectifs de 117,3 millions d'euros et de 61,7 millions d'euros.

En ce qui concerne le risque de condamnation en manquement pour retard de transposition d'une directive, le montant des provisions évaluées s'élevait à 30,58 millions d'euros, dont 21,84 millions d'euros pour une directive relative à l'environnement.

d) La LOLF contribue indirectement à favoriser le respect des obligations communautaires

Le respect des obligations communautaires est facilité par la LOLF car la fongibilité des crédits par nature et destination permet d'affecter des crédits nouveaux à des projets, en cours d'exercice, si ces derniers peuvent exciper d'un lien avec l'exécution des directives.

En ce qui concerne les effectifs, la **mécanique des équivalents temps pleins affectés au Grenelle de l'environnement**, dégagés par le ministère de l'écologie par redéploiement, a permis de doter en ressources humaines les thèmes du Grenelle liés aux objectifs fixés par les directives dans le domaine de l'eau et de la biodiversité : protection des captages, préparation de l'application de la directive sur la stratégie marine, protection des espèces par exemple.

Enfin, le projet annuel de performances de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » contient des **indicateurs de performance relatifs à l'application des objectifs de certaines directives**, ce qui permet d'en mesurer plus facilement la réalisation et d'alerter en cas de non-respect des cibles.

Par exemple, le programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » contient un **indicateur relatif au traitement des eaux usées** et à l'implication des agences de l'eau.

De la même façon, un **indicateur de performance est relatif à la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau**. Il correspond au pourcentage de masses d'eau de surface ayant atteint le bon état écologique.

Au-delà de ce panorama général, votre rapporteur spécial a souhaité approfondir deux cas particuliers, emblématiques de la mobilisation des services mais aussi des difficultés rencontrées sur le terrain. Il s'agit, d'une part, des directives relatives à l'eau et, d'autre part, des directives sur la qualité de l'air.

DEUXIÈME PARTIE

UN RETARD CHRONIQUE DANS LA MISE EN ŒUVRE DES DIRECTIVES DANS LE DOMAINE DE L'EAU

I. LA PLUPART DES OBJECTIFS DE LA DIRECTIVE SUR LES EAUX RÉSIDUAIRES URBAINES (DERU) DEVRAIENT ÊTRE RESPECTÉS D'ICI FIN 2011

A. UNE DIRECTIVE FONDÉE SUR DES OBLIGATIONS DE MOYENS

La directive 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (DERU), impose aux Etats membres la collecte et le traitement des eaux usées pour toutes les agglomérations, afin d'éviter que leurs rejets ne polluent les milieux naturels. **Les Etats membres doivent en particulier se doter des moyens pour que les agglomérations soient équipées de systèmes de collecte des eaux urbaines résiduaires** et que celles qui pénètrent dans les systèmes de collecte soient, avant d'être rejetées, soumises à un traitement secondaire¹ ou à un traitement équivalent.

Les échéances de la directive dépendent de la taille et du lieu de rejet de chaque agglomération et sont fixées :

- au 31 décembre 1998 pour les agglomérations d'assainissement de plus de 10 000 équivalents habitants (EH) en zone sensible ;

- au 31 décembre 2000 pour les agglomérations d'assainissement de plus de 15 000 EH hors zone sensible 1998 ;

- au 31 décembre 2005 pour toutes les agglomérations d'assainissement de 2 000 EH à 10 000 EH et celles de 10 000 à 15 000 EH hors zones sensibles 1998 ;

- au 31 décembre 2005 pour toutes les agglomérations d'assainissement de moins de 2 000 EH.

La directive a notamment été transposée par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et ses textes d'application pris en 1993 et 1994 et révisés en 2006, désormais tous codifiés dans le code de l'environnement et le code général des collectivités territoriales.

Au niveau national et local, les services de la police de l'eau vérifient le respect des objectifs de la DERU pour chaque collectivité du territoire.

¹ Le traitement secondaire implique en particulier l'épuration biologique pour les pollutions dissoutes. Cette dernière consiste à mettre en contact des bactéries, non pathogènes et naturellement présentes dans l'eau, avec les pollutions carbonées, phosphorées et azotées. Les bactéries vont les consommer et les éliminer, dans des conditions techniques adaptées.

En cas de non-atteinte des obligations réglementaires, celle-ci est déclarée non-conforme en équipement et/ou en performance et/ou en collecte. La collectivité doit alors présenter un plan d'actions permettant le retour à la conformité. Elle peut dans ce cadre faire l'objet d'un arrêté préfectoral de mise en demeure.

B. UN RETARD TRÈS IMPORTANT PRIS DANS L'APPLICATION DE CETTE DIRECTIVE, QUI FAIT L'OBJET DE PROCÉDURES PRÉCONTENTIEUSES ET CONTENTIEUSES

Malgré la transposition de la directive en droit français, sa mise en œuvre s'est révélée particulièrement difficile. En effet, **la mobilisation s'est avérée très tardive, et les investissements particulièrement onéreux.**

La directive est donc la source de **multiples contentieux.**

La collecte et le traitement des eaux usées qui devaient être mis en conformité en 1998 et en 2000 en application de la directive n'étaient pas suffisants (infraction 2006/2128). Cependant, les moyens mis en œuvre pour répondre au contentieux, et les résultats ainsi obtenus, ont permis d'obtenir le classement de l'affaire par la Commission en novembre 2010 (*cf. supra*).

Toutefois, **trois procédures perdurent**, en fonction des diverses échéances fixées par la directive aux agglomérations, selon leur dimension ou le caractère plus ou moins sensible de la situation :

- une **procédure précontentieuse au stade de la mise en demeure** depuis le 20 novembre 2009, sur le fondement de l'article 258 : Cette procédure vise les agglomérations de plus de 2 000 équivalents habitants devant avoir un traitement secondaire de leurs eaux avant le 31 décembre 2005. Elle concerne les agglomérations de taille moyenne comprises entre 2 000 et 10 000 EH en zones sensibles à l'eutrophisation¹ et entre 2 000 EH et 15 000 EH en zones normales.

Deux procédures contentieuses :

- avec **une saisine** sur le fondement de l'article 258, décidée par la Commission en mars 2010 : Cette procédure concerne le non respect des normes de collecte et de traitement secondaire pour les agglomérations de plus de 15 000 équivalents habitants. Treize stations de traitement des eaux usées sont encore non conformes en traitement, ainsi que cinq agglomérations en collecte ;

- un **avis motivé** sur le fondement de l'article 260, adressé à la France en janvier 2008. Cette procédure, qui fait peser le **risque financier le plus imminent, puisqu'elle a atteint le stade du manquement sur**

¹ Enrichissement de l'eau en éléments nutritifs, notamment des composés de l'azote et/ou du phosphore, provoquant un développement accéléré des algues et des végétaux d'espèces supérieures qui entraîne une perturbation indésirable de l'équilibre des organismes présents dans l'eau et une dégradation de la qualité de l'eau en question.

manquement, vise les agglomérations de plus de 10 000 équivalents habitants en zone sensible censées disposer d'un traitement plus rigoureux que le traitement secondaire avant fin 1998.

C. UNE PRISE DE CONSCIENCE TARDIVE, SUIVIE D'UNE IMPORTANTE MOBILISATION

La mauvaise application de la directive s'explique d'abord par une **mobilisation beaucoup trop tardive**. La France n'avait pas pris conscience des risques de contentieux, ni des délais nécessaires à la mise aux normes des stations d'épuration. De fait, la mobilisation n'est devenue véritablement effective qu'au moment de la première condamnation financière de la France, en 2006¹. Deux vecteurs se sont avérés décisifs pour l'accélération de la mise aux normes des stations : d'une part, le plan Borloo. D'autre part, la 9^{ème} programmation des agences de l'eau (2007-2012).

1. Le plan Borloo : une coordination des outils financiers et réglementaires

Le plan d'action pour la mise aux normes de l'assainissement des eaux usées des agglomérations françaises, dit « plan Borloo », a été mis en place à l'automne 2007 afin d'achever la mise en conformité des 146 stations les plus importantes.

Il décline des **dispositions réglementaires, telles que le renforcement des mises en demeure de l'ensemble des collectivités non conformes, l'obligation de contractualiser avec les agences de l'eau, la nécessité de prévoir un calendrier et un plan de financement précis, la consignation des fonds nécessaires auprès des collectivités récalcitrantes**, le blocage de l'urbanisme, les procès-verbaux pour pollution des eaux, ou encore la réduction des primes pour épuration des installations non conformes, **couplées aux dispositions financières mises en œuvre par les agences de l'eau** dans le cadre de leur 9^{ème} programme d'intervention, en particulier la **modulation des aides en fonctions des résultats** (*cf. infra*).

Dans ce cadre, les services de l'Etat et les agences de l'eau ont prioritairement porté leurs efforts sur les gros ouvrages liés aux contentieux en cours et sont aujourd'hui totalement investis sur les ouvrages de taille moyenne.

Au-delà de ces outils financiers et réglementaires, le plan Borloo a permis une **mobilisation de tous les acteurs** qui se sont mis à travailler ensemble sur ce dossier pour la première fois. Il s'est notamment traduit par une **action conjointe** de la police de l'eau, du préfet et des agences de l'eau.

¹ Voir le rapport n° 332 (2006-2007) de Fabienne Keller : « Changer de méthode ou payer : un an après, la France face au droit communautaire de l'environnement ».

La ministre de l'écologie a présenté le bilan du plan Borloo le 29 septembre dernier. **Depuis 2007, 141 stations ont été mises aux normes** et les travaux seront terminés avant la fin 2013 pour les cinq dernières stations les plus importantes. La ministre a également annoncé un **nouveau cadre d'action pour la politique d'assainissement sur la période 2012-2018, qui représente un investissement de 13 à 14 milliards d'euros**. Une première liste de 74 stations de taille moyenne a été identifiée. L'objectif prioritaire consistera à suivre leur reconstruction ou leur modernisation avant fin 2013. **Les collectivités devront également s'assurer du maintien dans le temps de la performance de toutes les autres stations et de leurs réseaux de collecte.**

Le **lancement d'un nouveau plan d'action est positif à plusieurs égards**. D'une part, il démontre la **prise de conscience du Gouvernement** quant à l'urgence de se conformer enfin à la directive sur les eaux résiduaires urbaines. D'autre part, il **confirme la dynamique de mobilisation** initiée en 2007. Enfin, il contribuera aussi à l'atteinte de l'objectif de bon état écologique des cours d'eau imposé par la directive-cadre sur l'eau (*cf. infra*).

2. Le retard pris dans les programmes d'action des agences de l'eau a été partiellement comblé à travers la 9^{ème} programmation (2007-2012)

Le retard pris dans l'application de la DERU s'explique en partie par la mauvaise anticipation des pouvoirs publics, qui n'ont pas inscrit la mise aux normes des stations d'épuration dans les septième et huitième programmations des agences de l'eau (1997-2001 et 2002-2006). Les investissements n'ont donc pas été prévus à temps, accentuant le retard de cinq ans.

Or, l'accompagnement financier des agences est fondamental pour les collectivités territoriales, dont la plupart rencontrent des difficultés pour financer seules ces investissements très lourds et s'inquiètent du coût de mise en œuvre de ces mesures.

Le plan Borloo a ainsi prévu l'inscription prioritaire dans la 9^{ème} programmation des agences de l'eau (2007-2012) de la mise aux normes des agglomérations non conformes. C'est donc **seulement à partir de la 9^{ème} programmation (2007-2012) que l'on a corrélié les financements et les projets, avec la mise en place de mesures coercitives et la conditionnalité des aides**. On a ainsi constaté des progrès importants en 2008 et 2009.

Dans ce contexte, **les agences de l'eau ont renforcé considérablement les dispositifs incitatifs** à la mise en conformité des stations d'épuration des eaux usées aux normes communautaires. Le respect des engagements contractualisés avec les collectivités gestionnaires conditionne par exemple le bénéfice des aides des agences de l'eau.

L'agence de l'eau Adour-Garonne a par ailleurs mobilisé en 2010 un complément d'emprunt à un taux bonifié auprès de la Caisse des dépôts et

consignations, à hauteur de 15 millions d'euros, pour faciliter le financement de la mise aux normes communautaires des stations d'épuration et de la mise en œuvre des priorités du Grenelle de l'environnement.

Enfin, les financements mis en place par les agences de l'eau dans le cadre du 10^{ème} programme d'intervention (2013-2018) auront vocation à poursuivre la dynamique engagée.

**Un exemple d'action volontariste : les actions menées
dans le bassin Rhône-Méditerranée – Corse**

D'une situation moyenne (plus de 200 systèmes épuratoires à mettre en conformité vis-à-vis de la DERU) en 2007, année de début de programme de l'agence, le bassin est passé à une situation encourageante, grâce **au travail commun des services de l'Etat et de l'Agence de l'eau**.

Les dispositions du 9^{ème} programme de l'agence de l'eau se sont centrées sur les **incitations financières** :

- **la conditionnalité de la prime épuratoire à la conformité équipement** : la prime épuratoire est nulle en cas d'équipement non-conforme. Cette action s'est traduite par une réduction du montant de prime versée aux collectivités, de l'ordre de 12 millions d'euros par an ;

- une **dégressivité progressive des aides** : le taux initial est de 30 %, puis il est réduit de 5 % par an pour atteindre 0 % en 2012. La date de dépôt du dossier conditionne le taux d'aide ;

- **la contractualisation des engagements** : en contrepartie de ces contraintes fortes, l'agence s'engageait sur un taux de subvention si la collectivité s'engageait sur un planning réaliste des travaux.

En outre, l'incitation financière des agences de l'eau s'est doublée d'une **incitation réglementaire** menée par les services de l'Etat :

- actions du préfet coordonateur de bassin à destination des acteurs, notamment des préfets du bassin pour les engager fortement sur la mise en conformité ;

- **290 mises en demeure préfectorales** dans les bassins sur les stations d'épuration de plus de 2 000 EH, avec une gradation possible des mesures (blocage de l'urbanisme, consignation de sommes...).

Fin 2010, il restait à financer 48 sites, la majorité des dossiers étant en cours d'instruction. **Ces éléments permettent d'envisager une situation globalement positive à la fin de l'année 2011.**

La mise en place de la dégressivité financière des aides de l'agence, conjuguée aux actions volontaristes des préfets (mises en demeure, menace de blocage voire blocage de l'urbanisation, réunions de concertation), ont généralement permis de lever les points de blocage, par exemple en Corse. **La suppression des primes épuratoires jusqu'à la mise en service des installations s'est révélée très efficace pour les grandes et moyennes collectivités.**

Il subsiste toutefois **quelques points de vigilance** :

- la situation en Corse avec Ajaccio et Bastia, pour lesquelles l'agence n'a pas encore reçu les éléments lui permettant de prendre une décision d'aide. Les travaux n'ont pas débuté et il est à craindre que le délai de mise en conformité ne soit pas tenu ;
- une trentaine de nouvelles stations d'épuration sont déclarées non-conformes chaque année du fait de la vétusté des ouvrages. Il faut donc poursuivre l'effort ;
- une bonne coordination sur l'ensemble de la sphère Etat, entre la police de l'eau et l'agence, est une nécessité pour atteindre l'objectif et éviter les incohérences des discours et des interventions.

Source : Agence de l'eau et DREAL du bassin Rhône-Méditerranée-Corse

D. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES LIÉES AUX INVESTISSEMENTS COLOSSAUX ET À DES ENJEUX PARFOIS CONCURRENTS

D'après les chiffres transmis par le MEDDTL, en matière de politique d'assainissement, **la France a dépensé 75 milliards d'euros pour la mise en conformité avec la directive 91/271/CEE entre 1991 et 2011**, et l'on estime à **135 milliards d'euros les sommes qu'il conviendrait de dépenser pour refaire intégralement l'assainissement collectif** (30 milliards pour les stations de traitement des eaux usées, 9 milliards pour les réseaux de collecte, et 15 milliards d'euros pour les branchements des particuliers). En outre, 1,9 milliard d'euros ont été investis sur les stations de traitement des eaux usées en 2009 et 2,65 milliards sur les réseaux d'assainissement. 450 millions d'euros ont aussi été investis en 2009 sur l'assainissement non collectif.

Le coût de fonctionnement annuel du système en 2009 est de l'ordre de 6,6 milliards d'euros, chiffre qui tient compte de l'amortissement des réseaux. De plus, le prix moyen de l'eau en 2008 s'élevait à 3,4 euros par m³ contre 3 euros en 2004. **La mise en conformité des stations a des répercussions sur le prix de l'eau, induisant une forte hausse de la redevance d'assainissement.**

Le chiffrage de l'application de cette directive avait été indéniablement sous-évalué.

L'enjeu concerne aujourd'hui les communes de moins de 2 000 habitants. Les grandes villes ont en effet bénéficié d'un délai de dix ans, dont ne bénéficieront pas forcément les premières, concernées par l'échéance de 2005. Néanmoins, la mise en conformité des stations d'épuration rurales est plus complexe que celle des stations urbaines, car les petites villes disposent de moins de moyens. Certains de nos interlocuteurs ont d'ailleurs souligné l'insuffisance de financement des agences en milieu rural.

Quelques chiffres sur l'assainissement en France

55 millions de Français sont raccordés à un système d'assainissement collectif : chaque seconde, 130 m³ sont acheminées sur ces stations, soit plus de 5 milliards de m³/an.

Tous les jours, un Français produit en moyenne 150 litres d'eaux usées.

59 millions d'équivalents habitants (EH) de pollution arrivent dans les grosses stations de traitement des eaux usées :

- en 2006, les non-conformités représentaient près de 19 millions d'EH ;

- fin 2011, les non-conformités ne représenteront plus que 250 000 EH (soit 0,4 % de la charge totale).

L'ensemble des agglomérations de plus de 2 000 EH encore non conformes fin 2011 représenteront moins de 1 % de la charge totale de 70 millions d'EH.

Source : ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

E. QUEL BILAN COÛTS-AVANTAGES DE LA DERU ?

La mise en œuvre à marché forcée de la DERU conduit à s'interroger : **au regard du nombre de procédures d'infraction lancées par la Commission, de nombreuses années après l'adoption de la directive, on peut se demander si les engagements de la DERU n'étaient pas trop ambitieux.** Le bénéfice environnemental est-il réel pour de si gros investissements ?

En outre, votre rapporteur a pu constater sur le terrain que la mise aux normes des stations d'épuration, qui répond à des priorités environnementales, engendre paradoxalement des **conséquences désastreuses du point de vue de la consommation d'énergie.** Ainsi, la mise aux normes de la station d'épuration de Seine Aval, gérée par le Syndicat interdépartemental de l'agglomération parisienne (SIAAP), qui représente à elle seule 7 millions d'équivalents habitants, a une consommation d'électricité comparable à la ville de Nantes.

Il convient donc de **s'interroger sur l'articulation entre des enjeux environnementaux concurrents.** Il n'y a que sur le terrain, au plus près des territoires, que l'on peut trouver la solution. Cela demande cependant une grande sensibilisation de tous à ces enjeux parfois contraires.



Station d'épuration de Seine-Aval à Achères

II. MALGRÉ UNE MOBILISATION PLUS PRÉCOCE QUE POUR LA DERU, L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE LA DIRECTIVE-CADRE SUR L'EAU APPARAÎT COMPROMISE

A. UNE DIRECTIVE FONDÉE SUR DES OBLIGATIONS DE RÉSULTAT

La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (DCE), transposée en droit français par la loi du 21 avril 2004, impose aux Etats membres d'atteindre le bon état des ressources en eau d'ici 2015, même si elle prévoit des reports possibles, strictement motivés, en 2021 et 2027.

Ce texte se veut un cadre cohérent pour une gestion intégrée de l'eau. Il a ainsi permis d'harmoniser la politique de l'eau communautaire, développée depuis 1975, soit plus de 30 directives ou décisions. Il regroupe à ce titre une dizaine de directives sectorielles concernant des domaines variés (eau potable, eaux conchylicoles, eaux piscicoles, eaux de baignade, nitrates, ERU, eaux souterraines et substances dangereuses).

La DCE introduit également de **nouvelles notions** (masses d'eau, milieux fortement modifiés) et de nouvelles méthodes (consultation du public, analyses économiques obligatoires...).

Elle fixe les nouveaux enjeux pour la politique de l'eau avec une **obligation de résultats, et non seulement de moyens** :

- atteinte du « **bon état des masses d'eau** » et respect du principe de non-dégradation de l'état des eaux ;

- respect des « **zones protégées** » (zones vulnérables et zones sensibles, zones de protection des habitats et des espèces Natura 2000 pertinentes, zones de plaisance – baignade, zones de protection des espèces

aquatiques importantes du point de vue économique – zones conchylicoles, zones désignées pour le captage d'eau destinée à la consommation humaine actuelles et futures) ;

- réduction des rejets de 41 « **substances prioritaires** » ;
- rétablissement de la **continuité écologique** (transports sédimentaires et poissons migrateurs) ;
- recherche d'une plus **grande transparence dans la récupération des coûts par usager** ;
- participation active de tous les acteurs de l'eau, en particulier du public.

B. DE NOMBREUX OUTILS PERMETTENT DE METTRE EN ŒUVRE LA DCE

En France, la mise en œuvre de la DCE s'accompagne notamment de **trois outils de planification** : les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), et les programmes de mesures (PDM).

1. Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)

Le **SDAGE est un document de planification** nommé « plan de gestion » dans la DCE, **élaboré à l'échelle des bassins hydrographiques**. Il s'accompagne d'un dispositif de suivi et d'évaluation appelé Programme de surveillance, qui permet de contrôler l'atteinte des objectifs.

Le SDAGE, une fois arrêté par le préfet, après l'avis du comité de bassin, devient le **cadre légal et obligatoire de mise en cohérence des choix de tous les acteurs du bassin** dont les activités ou les aménagements ont un impact sur la ressource en eau.

Le code de l'environnement dispose que le SDAGE fixe les orientations fondamentales d'une « **gestion équilibrée** » de la ressource en eau et des objectifs de qualité et de quantité des eaux.

A ce titre, il peut contenir des mesures plus restrictives que les arrêtés ministériels existant, concernant les objectifs de réduction ou d'élimination des déversements, les écoulements, les rejets directs ou indirects de substances prioritaires et dangereuses. Il définit également les parties de cours d'eau jouant le rôle de réservoir biologique nécessaire pour l'atteinte ou la conservation du « bon état écologique ».

Les principaux sujets traités par le SDAGE sont définis par la loi :

- la **préservation des écosystèmes aquatiques** des sites et zones humides ;
- la **protection contre toute pollution** et la restauration de la qualité des eaux ;
- le développement et la **protection de la ressource en eau potable** ;
- la **valorisation de l'eau** comme ressource économique et la répartition de cette ressource.

Enfin, le SDAGE sert de cadre général à l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) pour les cours d'eau et leurs bassins versants.

2. Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)

Les **SAGE permettent de compléter et de décliner au niveau local les dispositions arrêtées par le SDAGE**, dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE. Ils doivent être compatibles avec le SDAGE.

Le SAGE est conçu pour un territoire hydrographique donné, soit déterminé par le SDAGE, soit issu de la volonté des acteurs locaux de coordonner leurs politiques en matière de ressources en eau.

Le SAGE est élaboré, mis en œuvre et révisé par une commission locale de l'eau (CLE), composée de représentants des élus locaux (au moins 50 %), des usagers (au moins 25 %) et des services de l'Etat et de ses établissements publics. Cette gouvernance permet ainsi aux principaux acteurs locaux de l'eau du territoire de définir les orientations et les objectifs de la politique locale de l'eau.

Le SAGE comporte un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques (PAGD), qui définit les objectifs prioritaires et les conditions de réalisation. Il évalue les moyens économiques et financiers nécessaires pour y parvenir. Une fois le SAGE publié, toutes les décisions administratives dans le domaine de l'eau et les documents de planification d'urbanisme s'appliquant dans son périmètre doivent être compatibles avec ce document.

Au 30 juillet 2011, **170 SAGE sont en cours d'élaboration, à différents stades d'avancement, couvrant environ 50 % du territoire français.**

3. Le programme de mesures (PDM)

Si le SDAGE donne les ambitions et les objectifs par masse d'eau, c'est le programme de mesures qui identifie les problèmes importants à l'origine de la dégradation des milieux et précise les mesures pour y remédier et atteindre les objectifs. **Le PDM doit être un outil de référence pour**

l'ensemble des acteurs locaux, notamment pour leur cadre de programmation.

Le coût de l'ensemble des actions prévues par les PDM a été estimé à **27 milliards d'euros sur la période 2010-2015** dont :

- 51 % destinés aux actions visant les pollutions ponctuelles ;
- 24 % destinés aux actions visant les pollutions diffuses d'origine agricole ;
- 16 % destinés à des actions pour rétablir l'hydromorphologie ;
- 4 % destinés à la gestion de la ressource en eau ;
- 5 % pour les autres thèmes d'intervention.

En outre, les PDM ont été déclinés par les services déconcentrés de l'Etat en 2010 et 2011 en **plans d'action opérationnels**. Ceux-ci identifient les **actions prioritaires à conduire pour atteindre les objectifs fixés dans le SDAGE**. Ainsi, en 2010, soixante départements étaient dotés d'un tel plan opérationnel pluriannuel et territorialisé. Élaborés et portés par l'ensemble des services de l'Etat, ils permettent d'agir de façon coordonnée aussi bien en s'appuyant sur les mesures réglementaires qu'en soutenant les interventions ou travaux à effectuer en priorité pour atteindre le bon état des eaux.

Conformément à la DCE, **c'est la logique de résultat qui prime**, tant au niveau du SDAGE avec des orientations, des dispositions et un objectif de bon état fixé pour chaque masse d'eau avec un délai¹, qu'au niveau du programme de mesures, qui indique territoire par territoire les actions à entreprendre.

Toutefois, votre rapporteur estime que **si le programme de mesure est un acte positif pour lancer des actions, la sensibilisation et la mobilisation des acteurs devraient commencer dès les décisions d'urbanisme, afin d'intégrer le plus en amont possible les objectifs de la directive**.

Enfin, en application de la DCE, un **programme de surveillance a été instauré sur les différentes catégories d'eau** (eaux douces de surface, eaux souterraines, eaux côtières et de transition). Celui-ci est constitué de plusieurs composantes (contrôle de surveillance, contrôles opérationnels, contrôles d'enquête ou contrôles additionnels), qui permettent de répondre aux attentes de la DCE et de collecter les informations recherchées. La mise en œuvre du programme de surveillance représente 0,68 % du coût de l'ensemble des actions prévues par les PDM sur la période 2010-2015.

¹ Par exemple, 66 % des masses d'eau superficielles du bassin Rhône-Méditerranée doivent être en bon état d'ici 2015.

C. L'ACTION DES AGENCES DE L'EAU EST TOURNÉE VERS LA MISE EN ŒUVRE DE LA DCE

1. Le 9^{ème} programme d'action (2007-2012)

Contrairement à ce qui s'est passé pour la DERU, **la DCE a été plutôt bien anticipée dans les programmes d'action des agences de l'eau.** Ainsi, les programmes en cours ont été révisés fin 2009 pour soutenir pleinement la mise en œuvre de la DCE, avec la **montée en puissance des actions de gestion des milieux aquatiques et de lutte contre les pollutions diffuses agricoles.**

En matière de réduction des pollutions ponctuelles, plus de 80 % du coût des mesures correspondent à l'amélioration de l'assainissement collectif, dans le cadre de la mise en œuvre de la DERU. En matière d'assainissement non collectif, le niveau des aides des agences s'est maintenu en 2010 par rapport à 2009, avec **31 millions d'euros engagés.**

S'agissant de la réduction des pollutions diffuses d'origine agricole, les aides des agences dans le cadre du plan de développement rural hexagonal (PDRH) ont fortement progressé en 2010, atteignant 82,9 millions d'euros d'aides, soit un doublement par rapport à 2009.

Si la montée en puissance observée en 2010 témoigne de la mobilisation des acteurs au plan local, elle devra se confirmer, les programmes des agences de l'eau étant calibrés pour assurer en priorité le financement des actions sur les périmètres de protection des captages identifiés par le Grenelle de l'environnement, et sur les masses d'eau en risque de non-atteinte du bon état. **Les objectifs d'intervention des agences sont prévus à hauteur de 88 millions d'euros d'aides pour 2011 et 90,7 millions d'euros d'aides pour 2012.**

Le tableau ci-après présente les subventions, prêts et avances consentis de 2007 à 2010 par les agences de l'eau :

**Subventions, prêts et avances des agences de l'eau
pour la mise en œuvre de la DCE depuis 2007**

(en millions d'euros)

	2007		2008		2009		2010	
	Subventions	Prêts et avances						
Lutte contre la pollution (notamment assainissement et pollutions d'origine agricole)	1 316,87	171,13	1 367,46	133,37	1 416,81	295,99	1 375,59	286,28
Gestion des milieux (notamment gestion quantitative, restauration et gestion des milieux aquatiques et eau potable)	294,02	50,00	329,62	57,75	348,12	58,89	372,62	61,15
Conduite et développement des politiques (notamment études, connaissance, action internationale)	71,38	0,00	74,68	0,00	74,77	0,00	85,39	0,00
Contribution à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)	83,19		108,07		115,36		124,50	
Total	1 951,98	221,19	2 116,90	191,18	2 205,67	354,92	2 217,04	347,46

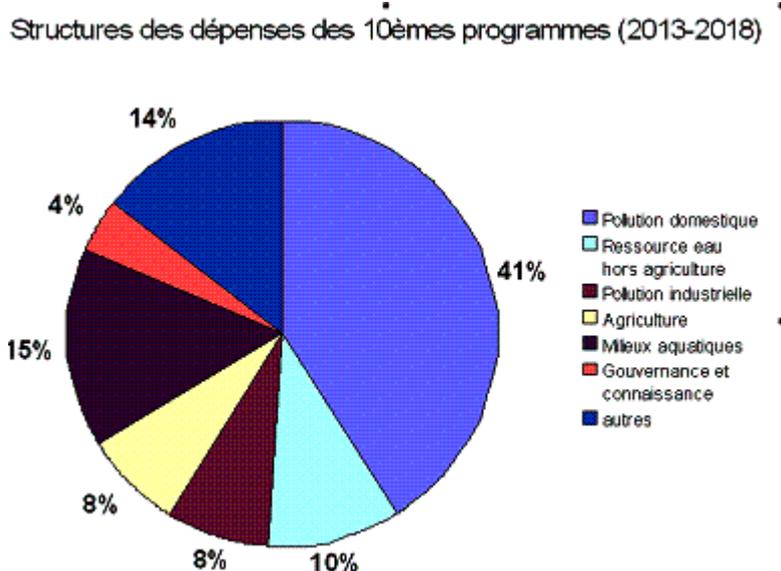
Source : ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

2. Les principaux axes de la prochaine programmation (2013-2018)

La 10^{ème} programmation restera centrée sur le respect des obligations communautaires issues des différentes directives. La première priorité sera consacrée à la réalisation des objectifs des SDAGE. **Cette nouvelle programmation devra mettre l'accent sur la préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques et la lutte contre les pollutions diffuses, qui sont les principaux facteurs de non atteinte du bon état des eaux.** Un doublement des aides apparaît nécessaire, au minimum, sur ces deux domaines cruciaux représentant respectivement 21 % et 22 % des travaux des PDM sur la période 2010-2015. Une hausse des interventions est également prévue sur les pollutions industrielles, du fait des problématiques liées aux substances dangereuses.

De surcroît, dans le prolongement des orientations de la 9^{ème} programmation, et en cohérence avec les objectifs du Grenelle de l'environnement, la 10^{ème} programmation propose de reconduire la priorité accordée aux actions préventives de reconquête et de préservation de la qualité de l'eau en amont des points de captage de l'eau destinée à la consommation humaine. Il est également envisagé de poursuivre la priorité accordée à la modernisation du parc d'assainissement collectif pour répondre aux obligations de la DERU, ce qui peut contribuer à la réalisation des objectifs de bon état des eaux de la DCE.

Les dépenses envisagées de la 10^{ème} programmation des agences de l'eau se présentent ainsi :



Source : ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

D. LA FRANCE N'ATTEINDRA VRAISEMBLABLEMENT PAS LES OBJECTIFS AUX DATES PRÉVUES, MALGRÉ UNE MOBILISATION PLUS PRÉCOCE QUE POUR LA DERU

1. Des difficultés liées à l'incertitude des financements et à l'inertie des milieux

Malgré la mobilisation des acteurs, constatée sur le terrain, l'anticipation des investissements dans les programmations des agences de l'eau et les actions d'ores et déjà réalisées, **un risque non négligeable subsiste de ne pas parvenir à la mise en œuvre attendue des objectifs de**

la DCE, même si la France n'est pas un cas isolé. Il ne faut donc surtout pas relâcher les efforts en cours.

Certains de nos interlocuteurs rencontrés sur le terrain ont à cet égard fait part de leurs doutes à remplir les objectifs de la DCE, dans un **contexte de raréfaction de la ressource financière des collectivités et de réforme territoriale**. En effet, l'incertitude des financements associés à la mise en œuvre de la DCE pourrait en retarder l'application. Pour un certain nombre de territoires, par exemple, il risque d'y avoir un télescopage avec les contraintes liées aux risques d'inondation. Faute de moyens suffisants, les collectivités devront donc choisir et flécher les budgets. **Il est donc important de redéfinir les priorités pour cibler les financements.**

En outre, nos interlocuteurs nous ont mis en garde, soulignant que les **moyens présumés ne seraient peut-être pas tous activés au final, et que les délais de mise en œuvre pouvaient s'avérer beaucoup plus importants que prévu**. Enfin, le **temps de reconstitution de la qualité de l'eau et de réaction des milieux aquatiques, soumis à une certaine inertie**, doit également être pris en compte.

Cependant, le point le plus problématique réside dans la difficulté à identifier les maîtres d'œuvre pour le lancement des travaux.

2. La difficulté d'identifier les maîtrises d'ouvrage ralentit trop souvent les travaux

A la différence de la directive ERU, pour l'application de la DCE, la maîtrise d'ouvrage, c'est-à-dire l'identification des personnes qui doivent effectuer les travaux, n'est pas évidente pour toutes les actions. Naturelle pour des actions sur les rejets d'assainissement ou industriels (pollutions ponctuelles), elle nécessite dans certains cas un rôle réglementaire prééminent de l'Etat, sur la gestion quantitative (pouvoir de contrition déclenchant l'action « volontaire ») ou sur les pollutions diffuses (plans d'actions sur le domaine agricole). En outre, **elle est clairement non attribuée sur les questions de restauration des milieux et d'espace de mobilité, où des synergies doivent être recherchées avec les problématiques d'inondation.**

Le problème est d'autant plus aigu qu'il existe de très nombreux endroits à restaurer. Cela pose la question de l'instance de décision adapté.

La DCE induit par conséquent une réflexion sur le positionnement des acteurs, et notamment des services, en vue **d'améliorer les compétences et les synergies.**

3. La nécessité de mieux doter les agences de bassin

Au vu des problèmes de ressources auxquels sont confrontées les collectivités pour mettre en œuvre les directives sur l'eau, il conviendrait de **renforcer les capacités des agences de bassin à développer leurs financements** au profit des politiques de l'eau (entretien des rivières, assainissement). Il faut faire en sorte que les agences aient les moyens d'accompagner les collectivités dans leurs démarches. Cela passerait sans doute par une **meilleure utilisation de leurs ressources**, voire par une **augmentation des redevances**, d'autant plus que la base fiscale de ces dernières est pertinente. A cet égard, les acteurs de terrain, par exemple à Bordeaux, estiment qu'il faudrait **augmenter les moyens de l'ordre de 15 % à 20 %** pour être en ligne avec les objectifs de la DCE dès 2015.

III. UNE GOUVERNANCE DE L'EAU QUI RESTE PERFECTIBLE

En 2006, votre rapporteur avait consacré un rapport à la politique de l'eau¹, où il constatait qu'il convenait d'approfondir les améliorations apportées aux services de l'Etat en charge de la politique de l'eau, d'améliorer le cadre budgétaire donnée à cette politique, et de mieux coordonner l'action de l'Etat avec celle des collectivités territoriales.

Il constate aujourd'hui que la réorganisation attendue s'est poursuivie, mais que plusieurs points gagneraient encore à être améliorés.

D'une part, **le pilotage de la politique de l'eau reste imparfait**. Par exemple, si les agences de l'eau sont des interfaces indispensables entre l'Etat et les autres acteurs de l'eau, leur pilotage national n'est pas toujours optimal. De même, la spécificité de la politique de l'eau française, fondée sur l'existence de bassins hydrographiques dont les limites géographiques ne correspondent pas aux limites administratives, n'est pas compensée par un pilotage efficace au niveau régional. **De ce point de vue, la création des DREAL devrait se traduire par des progrès bienvenus.**

D'autre part, malgré la simplification engagée, **tous les facteurs de complexité n'ont pas encore été éliminés**, puisque la politique de l'eau continue de se décliner sur un nombre important d'échelons territoriaux, ce qui peut avoir pour conséquence une dilution des responsabilités préjudiciable à la mise en œuvre des directives. Au surplus, **on constate une coordination encore insuffisante entre des acteurs trop dispersés**. Il faudrait faire en sorte que sur un territoire donné, une mission corresponde à un service identifié. De ce point de vue, les missions interservices de l'eau (MISE) jouent un rôle stratégique d'articulation de la politique de l'eau avec les politiques connexes, et d'intégration des enjeux relatifs à l'eau au sein des politiques sectorielles.

¹ Voir le rapport n° 352 (206-2007) : « Politique de l'eau : la France au milieu du gué ».

Enfin, il subsiste aussi un **problème d'efficacité des outils**. A cet égard, il conviendrait notamment de renforcer l'articulation entre les différents documents d'aménagement relatifs à l'eau. De même, la simplification des polices de l'eau doit être poursuivie, et leur efficacité améliorée, notamment au regard de leur action répressive, comme l'ont pointé tant le Conseil d'Etat que la Cour des comptes dans des rapports récents.

Comme le soulignait la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2010, *« l'Etat peine encore à optimiser l'articulation des instruments réglementaires et financiers de la politique de l'eau, et à traiter de front la question des pollutions diffuses agricoles »*.

Au total, la contribution de l'ONEMA¹ à l'amélioration de la gouvernance de l'eau, cinq ans après sa création, doit être évaluée.

¹ Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

TROISIÈME PARTIE

LA DIRECTIVE SUR LA QUALITÉ DE L'AIR : UN RISQUE RÉEL DE CONDAMNATION FINANCIÈRE À MOYEN TERME

I. UN CADRE LÉGISLATIF RELATIVEMENT EXHAUSTIF

A. PLUSIEURS DIRECTIVES RÉGLEMENTENT LA QUALITÉ DE L'AIR

La réglementation européenne relative à la qualité de l'air est fondée sur la **directive « mère » 92/62/CE relative à l'évaluation et à la gestion de la qualité de l'air ambiant**. La directive « fille » 1999/30/CE a fixé les valeurs limites à respecter dans l'air ambiant pour le dioxyde de soufre (SO₂) à compter du 1^{er} janvier 2005, les oxydes d'azote (NOx) à partir du 1^{er} janvier 2010, les particules à compter du 1^{er} janvier 2005, et le plomb, à partir de juillet 2001.

La directive « fille » 2000/69/CE a fixé quant à elle les valeurs limites à respecter pour le benzène à partir du 1^{er} janvier 2010, et pour le monoxyde de carbone (CO) à compter du 1^{er} janvier 2005. Enfin, la directive « fille » 2002/3/CE relative à l'ozone, a instauré des valeurs limites applicables depuis le 1^{er} janvier 2010.

La directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe a fusionné l'ensemble des directives sur l'air. Elle concerne les particules (PM 10 et PM 2,5), les oxydes d'azote, le dioxyde de soufre, l'ozone, le monoxyde de carbone, le benzène et le plomb. Elle est complétée par la directive 2004/107/CE du 15 décembre 2004 concernant l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel, et les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) dans l'air ambiant.

Elle définit :

- les **modalités d'évaluation de la qualité de l'air ambiant** (système, critère, points de prélèvement et méthodes de référence) ;
- les **modalités de gestion de la qualité de l'air ambiant** (valeurs limites et seuils d'alerte, niveaux critiques, valeurs cibles, exigences dans les zones de dépassements, mesures, report des délais, plans relatifs à la qualité de l'air, plans d'action à court terme, pollution transfrontalière) ;
- les **modalités d'information** (information du public, transmission des informations et des rapports).

De plus, les méthodes mises en œuvre dans le cadre de l'évaluation de la qualité de l'air ambiant sont :

- les mesures fixes ;

- les mesures indicatives ;
- les techniques de modélisation ;
- les techniques d'estimation objective.

Enfin, les Etats membres doivent, chaque année, alimenter un **système de double « reporting »** qui concerne à la fois l'évaluation de la qualité de l'air, mais également les plans et programmes mis en œuvre afin de respecter les valeurs limites et seuils d'alerte dans les zones de dépassements.

Pour ce faire, **chaque Etat membre délimite son territoire en zones de surveillance**. En France, ces zones correspondent à des agglomérations, communautés urbaines, départements ou régions. Elles sont délimitées de façon à correspondre au mieux, d'une part, à des zones de pollution « homogènes », d'autre part, à des zones d'action administrative.

Les valeurs cibles et limites fixées par l'Union européenne pour les particules et les oxydes d'azote

Valeurs cibles¹

Particules PM 2,5 : 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ – moyenne sur 3 années consécutives – depuis 2010.

Valeurs limites²

Dioxyde d'azote (NO₂) : 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ – moyenne horaire à ne pas dépasser plus de 18 heures par an et 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne annuelle depuis 2010.

Particules PM 10 : 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ – moyenne journalière à ne pas dépasser plus de 35 jours par an et 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne annuelle depuis 2005.

Particules PM 2,5 : 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ – moyenne sur trois années consécutives à partir de 2015 et 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ – moyenne sur trois années consécutives à partir de 2020.

La législation en matière de seuil de particules est plus ambitieuse hors de l'Union européenne. Par exemple, les Etats-Unis ont fixé une valeur limite de PM 2,5 à 15 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne annuelle. De même, l'OMS recommande 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne annuelle comme valeur guide. Au Canada, pour les PM 10, la valeur journalière ne doit pas dépasser 30 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ plus de sept jours dans l'année, contre 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ plus de 35 jours de l'année dans l'UE.

Source : commission des finances, d'après les données de l'ASPA et de l'INVS.

¹ Valeur cible : elle fixe la valeur de la pollution atmosphérique à long terme. Elle a vocation à permettre d'éviter à long terme des répercussions nuisibles sur la santé humaine et l'environnement et doit être atteinte dans un laps de temps déterminé.

² Valeur limite : valeur réglementaire correspondant à un niveau de concentration dans l'atmosphère à ne pas dépasser, dans le but d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs de ces substances sur la santé humaine ou sur l'environnement dans son ensemble. En cas de dépassement, des actions d'amélioration de la qualité de l'air doivent être mises en œuvre afin de pouvoir respecter la valeur.

B. LA TRADUCTION EN DROIT NATIONAL REPOSE SUR DIFFÉRENTS OUTILS

1. La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

La réglementation européenne a été traduite en droit français dans son intégralité à travers la **loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie** (LAURE) de 1996, ainsi qu'à travers de nombreux décrets pris entre 2002 et 2010. L'ensemble de ces textes sont désormais codifiés dans le code de l'environnement (livre II, titre II, chapitres 1, 2 et 3).

L'article L. 220-1 reconnaît que « *l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans leur domaine de compétence et la limite de sa responsabilité, à une **politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé*** ». Par ailleurs, le droit à l'information sur la qualité de l'air et ses effets sur la santé et l'environnement est reconnu à chacun sur l'ensemble du territoire.

En complément des normes européennes, **la France s'est dotée d'objectifs de qualité de l'air annuels pour les particules**, le benzène et le dioxyde d'azote. Elle s'est également dotée de seuils d'information¹ et de recommandation, inférieurs et complémentaires aux seuils d'alerte², en cas de pic de pollution. L'ensemble des normes est repris dans le décret n° 2010-1250 du 21 octobre 2010 relatif à la qualité de l'air.

2. Des outils plus récents, en phase avec le Grenelle de l'environnement, du Plan national santé environnement au plan sur les particules

Le Grenelle de l'environnement prévoit des mesures et des outils destinés à améliorer la qualité de l'air. La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite Grenelle I, évoque ainsi un plan de réduction des niveaux de particules dans l'air ambiant. Elaboré par le MEDDTL, il vise à réduire les émissions de particules des secteurs domestique (chauffage au bois, brûlage à l'air libre), industriel (dépollution des émissions), transports (réduction des flux et réduction de la circulation aux véhicules les plus polluants) et agricole (matériel d'épandage et stockage des effluents). **Y sont notamment proposées des actions**

¹ *Le seuil d'information désigne une valeur dont le dépassement avec une exposition de courte durée constitue un risque majeur pour la santé humaine, en particulier pour les personnes fragiles, ce qui implique une information de la population.*

² *Le seuil d'alerte entre en vigueur à la fin du délai de transposition de la directive. Il désigne une valeur dont le dépassement avec une exposition de courte durée constitue un risque pour la santé humaine pour l'ensemble de la population, ce qui nécessite l'information de la population ainsi que des mesures à court terme.*

réglementaires et incitatives. En outre, un arrêté ministériel est en cours d'élaboration afin de revoir et compléter les actions d'urgence.

De plus, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II, prévoit l'expérimentation de **zones d'actions prioritaires pour l'air (ZAPA)** (*cf. infra*).

Au-delà de ce dispositif législatif et réglementaire, **le Plan national santé environnement (PNSE) a pour but de définir des actions prioritaires pour réduire les atteintes à la santé liées à la dégradation de l'environnement.** En matière de qualité de l'air, le PNSE 2, adopté en juin 2009 pour la période 2009-2013, met l'accent sur les particules, les pesticides, l'air intérieur des lieux publics, les transports et l'identification des zones de surexposition. Le PNSE 2 prévoit par exemple une réduction de 30 % des concentrations dans l'air de particules fines d'ici 2015, et une réduction de 30 % des émissions dans l'air de mercure, cadmium, benzène et HAP.

Enfin, les **premières assises nationales de la qualité de l'air** ont été organisées en avril 2011. Ce rassemblement a permis une prise de conscience plus large du sujet de la qualité de l'air.

3. Le rôle essentiel des associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air

La mise en œuvre de la surveillance de la qualité de l'air et l'information du public sont confiées par l'Etat à des organismes agréés pour la surveillance de la qualité de l'air (AASQA). L'agrément est délivré par le ministère chargé de l'environnement. Celui-ci élabore notamment les politiques de surveillance de la qualité de l'air qui doivent être mises en œuvre en conformité avec les obligations communautaires. Les AASQA, au nombre de 33 en 2010, sont des associations multipartites régies par la loi de 1901. Leur conseil d'administration comporte quatre collèges chargés de représenter les diverses institutions et acteurs concernés par la gestion de la qualité de l'air :

- l'Etat ;
- les collectivités locales et territoriales ;
- les gestionnaires d'installations émettrices de polluants ;
- les associations de protection de l'environnement et des consommateurs et personnalités qualifiées.

Le financement de la surveillance de la qualité de l'air est assuré par l'Etat, les collectivités locales et territoriales et les industriels.

Les AASQA réalisent un **indispensable travail de mesures, de simulations et de modélisation**, qui permet de mieux appréhender les risques. A titre d'exemple, les mesures représentent 20 % de l'activité de l'ASPA, l'association de la surveillance de la qualité de l'air de l'Alsace, contre 80 % il

Il y a 20 ans. 80 % de son activité actuelle concerne le développement de plateformes de modélisation pour effectuer des simulations, destinées à identifier les sources de pollution et les phénomènes de transfert avec nos voisins.

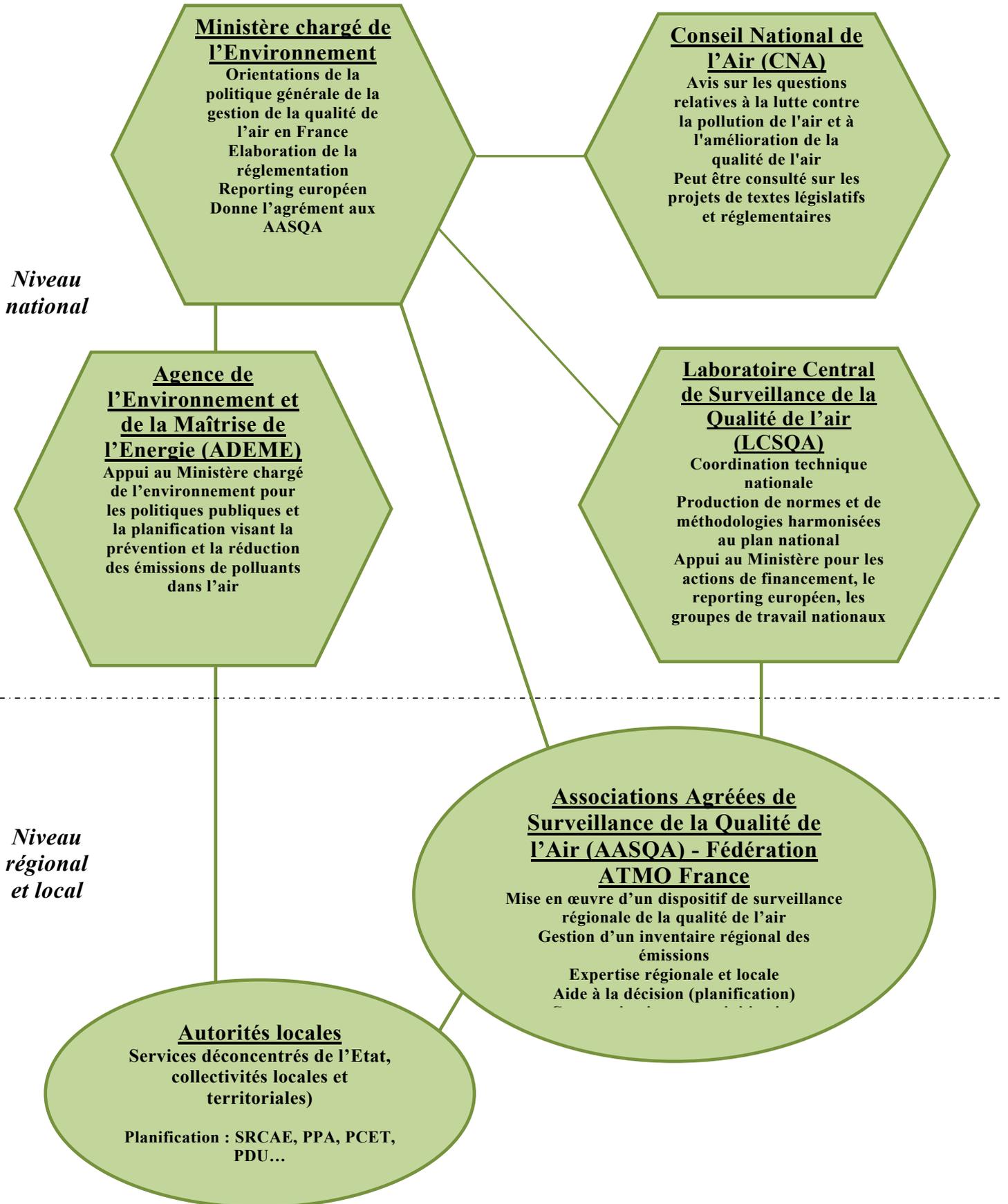
La loi portant engagement national pour l'environnement requiert la régionalisation des AASQA. Certaines d'entre elles ont progressé en faveur d'une approche interrégionale de la surveillance, notamment pour des activités nécessitant une mutualisation des moyens, des outils et des compétences.

De plus, un arrêté ministériel du 29 juillet 2010 a transféré à partir de 2011 la coordination technique du dispositif de surveillance au laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA). L'ADEME assurait autrefois cette coordination. Outre son nouveau rôle de coordinateur, le LCSQA est l'organisme national de référence technique. Il apporte un appui stratégique, technique et scientifique au dispositif.

Enfin, à la demande du ministère chargé de l'environnement, le **Conseil national de l'air** émet des avis sur les questions relatives à la lutte contre la pollution de l'air. Il peut être consulté sur les projets de textes législatifs et réglementaires.

Le schéma ci-dessous résume l'organisation de la surveillance de la qualité de l'air en France.

L'organisation de la surveillance de la qualité de l'air en France



II. LE DÉCLENCHEMENT D'UNE PROCÉDURE CONTENTIEUSE QUI FAIT PESER LE RISQUE D'UNE CONDAMNATION FINANCIÈRE À MOYEN TERME

Les directives européennes prévoient des délais pour permettre d'atteindre les objectifs fixés. **Afin que des progrès soient constatés régulièrement, des marges de dépassement s'appliquent ainsi pour la plupart des polluants et des normes depuis 2000.** Ces marges diminuent chaque année jusqu'à ce que la valeur limite finale soit applicable et opposable. Les valeurs limites pour les particules, le dioxyde de soufre, le monoxyde de carbone et le plomb n'ont plus de marge de dépassement depuis le 1^{er} janvier 2005. Il en va de même pour le dioxyde d'azote et le benzène depuis le 1^{er} janvier 2010.

Compte tenu des difficultés rencontrées par la plupart des Etats membres pour respecter les valeurs limites en particules et en oxydes d'azote, la directive du 14 avril 2008 a introduit la **possibilité de demander un report à l'obligation de respecter certaines valeurs limites.** Une telle faculté peut être obtenue jusqu'en juin 2011 pour les particules PM 10 et jusqu'en décembre 2014 pour le dioxyde d'azote et le benzène.

La plupart des Etats membres, dont la France, ont effectivement demandé à la Commission européenne un report jusqu'en juin 2011 pour les particules PM 10. L'obtention de ce délai était conditionnée à plusieurs facteurs :

- le fait que les dépassements soient liés aux caractéristiques de dispersion du site, aux conditions climatiques défavorables ou à des contributions transfrontalières ;

- l'Etat membre doit par ailleurs démontrer qu'il a pris toutes les mesures appropriées pour respecter les délais ;

- le report ne peut être accordé que s'il est accompagné d'un **plan de mesures** dont l'évaluation des effets permet de garantir que les valeurs limites seront respectées au terme de la période de report.

Le 28 octobre, un **avis motivé** pour non respect des normes PM 10 dans 16 zones et agglomérations françaises a été adressé par la Commission européenne aux autorités françaises.

En France, **seule l'agglomération de Strasbourg a obtenu un sursis.** Cependant, cette exemption était valable jusqu'en juin 2011. Il faut donc s'attendre à ce que la Commission s'informe prochainement du respect par Strasbourg des valeurs limites fixées par la directive.

Au total, dix-neuf Etats membres ont reçu un avis motivé pour non respect des valeurs limites en PM 10. Pour **huit d'entre eux, dont la France,**

le contentieux a atteint le stade de la saisine de la CJUE : Belgique, Chypre, Espagne, Italie, Portugal, Slovénie et Suède.

La condamnation semble inévitable car la France a dépassé plus de 35 fois dans les quinze agglomérations litigieuses, les valeurs limites de PM 10 fixées par la directive. **L'arrêt en manquement devrait donc intervenir rapidement, au cours du premier semestre 2012.** Il sera suivi d'une demande d'information de la Commission quant aux moyens pris par la France pour exécuter l'arrêt, au titre de l'article 260 du TFUE cette fois-ci. Il conviendra donc d'être particulièrement réactif et convaincant pour démontrer que nous avons pris les mesures nécessaires au respect des objectifs, **sous peine de condamnation financière.**

III. DES ENJEUX SANITAIRES DONT LA GRAVITÉ NE DOIT PAS ÊTRE OCCULTÉE

Malgré la baisse des émissions primaires depuis les années 1970-1980, la **pollution de l'air demeure un facteur de risque sanitaire** important selon la plupart des données toxicologiques et épidémiologiques. Elle a notamment une responsabilité dans la genèse d'insuffisances respiratoires, de maladies cardio-vasculaires, de l'asthme ou de cancers. Ainsi, en Europe, les travaux menés dans le cadre du programme CAFE (*Clean Air for Europe*) montrent que l'espérance de vie serait en moyenne abrégée d'un peu moins d'une année en raison de la pollution atmosphérique de fond mesurée par l'indicateur « particules ».

Les **préoccupations sanitaires les plus fortes portent aujourd'hui sur les particules les plus fines.** En effet, si les particules les plus grosses (> à 10 micromètres (μm)) ou intermédiaires (de 2,5 μm à 10 μm) se déposent rapidement, sont éliminées par le nez ou la toux, les plus fines (< 2,5 μm) pénètrent les alvéoles pulmonaires, voire le sang. **Plus les particules sont fines, plus l'effet sanitaire est important.**

Les études épidémiologiques ont clairement montré qu'il n'existe pas de seuil d'innocuité aux polluants atmosphériques, ce qui signifie que tout le monde y est soumis, avec des risques sanitaires et un impact sur la durée de vie de la population concernée plus ou moins important. En conséquence, **on ne peut pas se contenter de gérer les seuls pics. Le principal enjeu sanitaire concerne donc la valeur moyenne annuelle.**

En outre, plusieurs études récentes ont démontré l'existence d'une **corrélation forte entre l'exposition à la pollution particulaire (PM 10 et PM 2,5) et des impacts sur la santé sur le court et le long terme**¹.

¹Par exemple, dans le cadre d'une étude européenne portant sur 25 villes, on a constaté que si on respectait les valeurs limites de l'OMS, plus exigeantes que celles imposées par l'Union européenne, pour les PM 2,5, on pourrait éviter 20 000 décès en moins par an et gagner 0 à 22 mois d'espérance de vie.

L'exposition à des niveaux très élevés de particules serait ainsi responsable de 42 000 décès prématurés chaque année en France. Une exposition sur le court terme provoque quant à elle une augmentation de la mortalité et des admissions en hôpital pour des maladies cardio-vasculaires.

IV. LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS FRANÇAISES SONT CONFRONTÉES AU DÉPASSEMENT DES VALEURS LIMITES, NOTAMMENT À PROXIMITÉ DU TRAFIC ROUTIER

A. LES SOURCES LES PLUS PROBLÉMATIQUES DE LA POLLUTION DE L'AIR SONT LE CHAUFFAGE ET LE TRAFIC

Les sources de particules sont très variées, ce qui rend d'autant plus difficile toute action pour réduire ce type de pollution. On observe, d'une part, des **rejets directs** dans l'atmosphère par les véhicules diesel, l'industrie, l'agriculture, mais également le chauffage, notamment au bois. Les particules ont également des **sources indirectes** à travers la transformation chimique de polluants gazeux qui réagissent entre eux pour former des particules, mais aussi *via* le transport de particules à travers l'Europe et la remise en suspension des poussières déposées au sol.

En France, **quatre principaux secteurs** se partagent les émissions de particules PM 10 : les activités agricoles (épandages, stockages d'effluents, remise en suspension lors des labours notamment) ; l'industrie manufacturière ; le secteur résidentiel et tertiaire, et le transport routier.

En revanche, les **sources principales des particules PM 2,5 proviennent, dans l'ordre, des émissions dues au secteur résidentiel et tertiaire** - le chauffage au bois apparaît comme le principal responsable -, l'industrie manufacturière et l'agriculture.

Ce n'est pas le secteur industriel qui pose le plus de problème. En effet, grâce à la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, les émissions industrielles sont en voie de réduction. **Les sources les plus problématiques sont le transport et l'habitat. Le chauffage domestique est particulièrement difficile à maîtriser**, car il relève de comportements individuels et concerne souvent des gens modestes, habitant dans des lieux précaires et mal isolés. Par exemple, en région Aquitaine, il y a beaucoup de vieux immeubles vétustes, qui constituent des gouffres énergétiques. Ce sont souvent des logements précaires. L'ADEME pourrait réaliser des études complémentaires sur les populations précaires et leurs modes de chauffage, afin de mieux identifier les risques associés à ces logements du point de vue de la qualité de l'air.

B. LA PLUPART DES GRANDES RÉGIONS FRANÇAISES SONT CONCERNÉES PAR LE DÉPASSEMENT DES VALEURS LIMITES DE PARTICULES

En Ile-de-France, entre 1,5 et 4 millions de franciliens essentiellement situés dans le centre de l'agglomération sont potentiellement concernés par le dépassement de la valeur limite journalière de PM 10 ($50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ à ne pas dépasser plus de 35 jours par an), selon les conditions météorologiques relevées, notamment l'occurrence d'épisodes de pollution répétés ou non. Les teneurs de particules sont globalement stables depuis dix ans.

Par ailleurs, il est aujourd'hui évalué sur l'agglomération strasbourgeoise qu'environ 30 000 à 200 000 personnes (valeurs très variables suivant les années et les conditions de stabilité météorologiques) sont potentiellement exposées à un dépassement de la valeur limite journalière pour les PM 10.

La région Aquitaine, qui fait face à une très importante densification urbaine¹ du fait de son attractivité, doit gérer quant à elle des dépassements de PM 10 sur l'agglomération bordelaise, principalement émises par le chauffage résidentiel et le transport.

Enfin, dans la région Rhône-Alpes, le cœur du problème concerne les grands axes à l'entre des villes. Il existe des périodes de particules très élevées en hiver, à cause du chauffage.



ATMO Aquitaine –Mérignac

¹ Le département de la Gironde compte par exemple 30 000 nouveaux habitants par an.

V. PLUSIEURS FACTEURS EXPLIQUENT LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE SUR LA QUALITÉ DE L'AIR

A. DES LOGIQUES PARFOIS CONTRADICTOIRES

La diversité des sources de pollution de l'air rend la résolution du contentieux particulièrement complexe, dans la mesure où l'Etat n'a pas de maîtrise globale de ces facteurs.

Au surplus, la lutte contre la pollution de la qualité de l'air est d'autant plus difficile qu'elle fait intervenir des **logiques parfois contradictoires, entre des enjeux environnementaux qui deviennent concurrents, faute d'une appréhension globale et transversale des problématiques.**

Il existe ainsi une **incohérence de la législation européenne**. Par exemple, les normes relatives aux valeurs limites à respecter en matière de polluants atmosphériques apparaissent très ambitieuses, au regard du nombre de contentieux engagés par la Commission européenne, même si, du point de vue de la santé publique, elles ne le sont sans doute pas suffisamment.

Or, la réglementation européenne relative aux normes EURO, qui devrait contribuer à améliorer la situation au regard des particules, n'est paradoxalement pas assez ambitieuse. Ainsi, la norme EURO 6, la plus sévère, ne sera applicable qu'à compter de 2016. La norme EURO 5 n'est elle-même applicable que depuis 2011, et ne concerne que les nouveaux véhicules. **Il y a donc aussi un travail de cohérence à mener au sein de l'Union européenne.**

De même, **certains textes européens, qui recommandent l'utilisation du chauffage au bois, engendrent des conséquences contraires à la directive sur la qualité de l'air** : compte tenu de son cycle court pour le carbone, ce mode de chauffage est plébiscité dans la lutte contre le changement climatique. C'est le cas dans le paquet climat énergie de l'Union européenne, ainsi que dans le plan climat français. En Ile-de-France, est ainsi prévu l'objectif de 300 000 tonnes de bois consommé dès 2010 (soit + 10 % par rapport à 2005).

Pourtant, l'augmentation sans précaution de l'utilisation du bois risque d'avoir un impact négatif sur la qualité de l'air. Ainsi, selon une étude du CITEPA¹ réalisée en 2007, ce mode de chauffage a été responsable du tiers des rejets de particules fines et des trois quarts des rejets d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) du secteur résidentiel et tertiaire. **Au niveau national, la TVA sur les installations en bois est incitative (5,5 %), contrairement à la TVA pour les installations au gaz (19,6%).**

¹ Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique.

Enfin, l'exemple des **filtres à particules (FAP)** sur les véhicules diesel est également révélateur de ces contradictions. Ceux-ci ont vocation à agir sur les PM 10. Cependant, les FAP dits « catalysés » engendrent **deux effets négatifs**. D'une part, ils ne filtrent pas les très fines particules, qui s'avèrent pourtant les plus dangereuses sur la santé. D'autre part, ils engendrent davantage de dioxyde d'azote, autre polluant atmosphérique nocif pour la santé (*cf. infra*).

B. UN PROBLÈME DE GOUVERNANCE ET DE PILOTAGE : UNE MULTIPLICITÉ D'OUTILS SANS HIÉRARCHISATION ET COORDINATION, NI LIEUX DE DÉCISIONS

1. Une multiplicité d'outils insuffisamment hiérarchisés et coordonnés

Il existe une multiplicité d'outils de planification susceptibles d'avoir une action en faveur de la réduction de la pollution atmosphérique, véritable inventaire à la Prévert. Ces instruments passent par des plans et programmes plus ou moins contraignants, et plus ou moins spécialisés :

- le **Schéma régional sur l'air, le climat et l'énergie (SRCAE)** : cet outil est élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional. Il s'agit d'un **document d'orientation non opposable**. Il fixe à l'horizon 2020-2050 les orientations pour atténuer les effets du changement climatique, les objectifs régionaux en matière de maîtrise de l'énergie, ainsi que les orientations permettant de réduire la pollution atmosphérique ;

- le **Plan régional de la qualité de l'air (PRQA)** : élaboré par le conseil régional pour une durée de cinq ans, il fixe les orientations visant à réduire la pollution atmosphérique. Son contenu est intégré dans les nouveaux SCRAE ;

- le **Plan de protection de l'atmosphère (PPA)** : il est élaboré par le préfet dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants et dans les zones où les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées. Il s'agit d'un document prescriptif qui permet la mise en œuvre de mesures réglementaires. Il a pour but, dans un délai qu'il fixe, de ramener à l'intérieur de sa zone d'action la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux valeurs réglementaires. Il doit être compatible avec les orientations du SRCAE. Il peut notamment proposer d'interdire l'accès des centres-villes aux poids lourds et véhicules utilitaires légers, ce qui implique la définition d'un périmètre de système et de contrôle.

- les **Zones d'action prioritaires pour l'air (ZAPA)** : elles sont issues de la discussion sur le péage urbain dans le cadre du Grenelle II. Si ce texte a finalement renoncé au péage, il a conservé le principe de l'expérimentation de ZAPA concernant la circulation en zones urbaines.

La circulaire ministérielle du 7 septembre 2010 enjoint ainsi aux préfets de renforcer très rapidement les PPA et notamment d'étudier la faisabilité de mise en place de ZAPA dans les agglomérations faisant l'objet de contentieux sur les particules PM 10. De plus, dans les communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 100 000 habitants où une mauvaise qualité de l'air est avérée, une ZAPA, dont l'accès est interdit aux véhicules les plus polluants, peut être instituée à titre expérimental pour une durée de trois ans. Ce statut expérimental suscite néanmoins des interrogations. Une fois réalisées les études de faisabilité, il conviendra de trouver un vecteur réglementaire adéquat ;

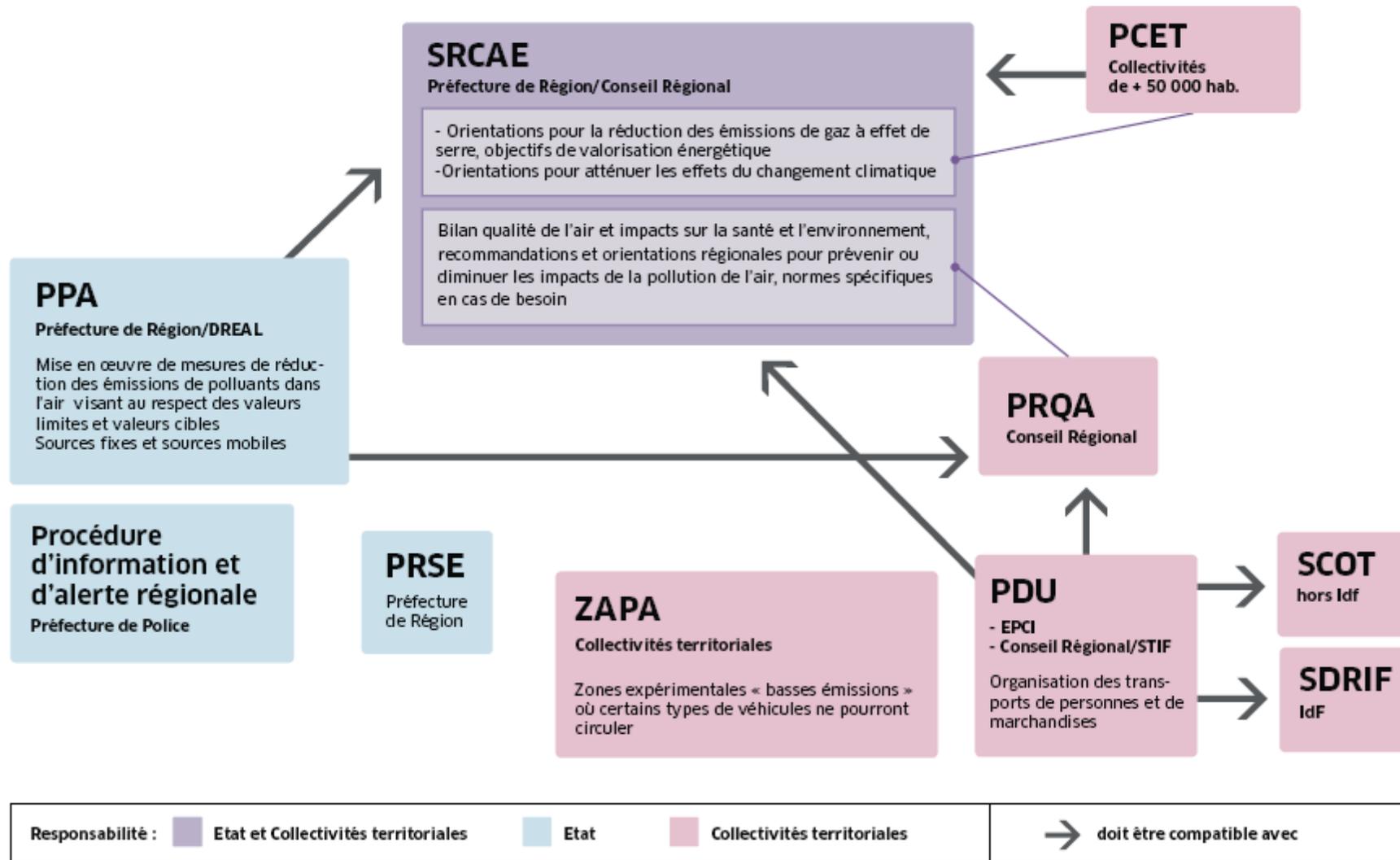
- le **plan de déplacement urbain (PDU)** : codifié dans le code des transports, il détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le périmètre urbain défini. Arrêté par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport, il est soumis pour avis aux conseils municipaux, aux conseils généraux et au conseil régional ;

- le **Plan climat énergie territorial (PCET)** : il doit être réalisé dans les collectivités de plus de 50 000 habitants. Il définit les objectifs stratégiques et opérationnels visant à lutter contre le réchauffement climatique, améliorer l'efficacité énergétique et à augmenter la production d'énergie renouvelable.

Or, **ces outils tendent à se superposer, sans articulation hiérarchisée, ni vision d'ensemble**. Par exemple, les PPA sont sous l'autorité des préfets de départements concernés, alors que les ZAPA sont des expérimentations menées par les collectivités territoriales. Malgré tout, le SRCAE marque un progrès, car la plupart de ces instruments doivent être compatibles avec ce nouvel outil, ce qui introduit un élément de cohérence bienvenu.

Le schéma ci-après résume bien la **complexité de la gouvernance de la qualité de l'air**.

La gouvernance de la qualité de l'air en France



Source : Sénat, d'après le schéma fourni par Airparif.

2. Une gouvernance inexistante, qui reste à construire

La difficulté de réagir pour répondre au contentieux sur la qualité de l'air tient à l'absence de gouvernance, contrairement à ce que l'on peut constater sur les problématiques liées à l'eau. En effet, comme le montre bien le schéma ci-dessus, il n'existe **aucun lieu de décision et de discussion commun aux différents acteurs, ce qui empêche un traitement global du problème**. Au contraire, les **actions sur les différents facteurs en cause sont actuellement cloisonnées et non coordonnées**.

Cette absence d'approche intégrée en termes de gouvernance, sinon à travers le réseau des AASQA, constitue bien la clé du problème. Au contraire, la politique de l'eau a été traitée globalement dès le début avec la création des agences de bassin, qui bénéficient d'une recette identifiée, les redevances sur l'eau.

De même, au **niveau central, le traitement de la question est éclaté entre plusieurs ministères, dont la coopération est loin d'être optimale**. Le ministère de l'écologie et le ministère de la santé devraient notamment renforcer leur dialogue et leur coordination sur la résolution des problématiques de santé environnement, dans une démarche de mode projet.

De surcroît, la complexité des périmètres territoriaux gérant des activités ayant des conséquences sur l'air et l'énergie, tout comme **l'éclatement des compétences, n'aident pas les acteurs sur le terrain à se sentir solidaires et coresponsables**, d'autant plus que les sanctions financières relatives aux contentieux sont à la charge de l'Etat. **Les plans d'action doivent être portés au plus près du terrain pour être efficaces**.

Enfin, si le SRCAE constitue bien un progrès en termes **d'intégration des problématiques**, à travers une prise en compte transversale des problèmes atmosphériques, sous la double gouvernance de l'Etat et de la région, **ce plan n'est pas prescriptif**.

Au total, la France s'est indéniablement dotée d'**outils nouveaux de politiques publiques territoriales pour la qualité de l'air**, mobilisant davantage les compétences complémentaires de l'Etat et des collectivités territoriales. Elle est dans une **période de mise en œuvre de ces politiques**, et la mobilisation des acteurs sur le terrain s'est fortement accrue, comme votre rapporteur a pu le constater au cours de ses déplacements à Lyon, Bordeaux et Strasbourg.

Cependant, le poids des conditions climatiques, des facteurs de dispersion, des pollutions transfrontalières et la prise en compte des délais incompressibles d'un certain nombre d'actions nationales ou européennes tendent à ralentir les résultats escomptés. Enfin, **quelle que soit l'action menée, elle ne pourra se faire sans l'acceptation des mesures par la population**, d'où l'importance de la transparence de l'information et de la sensibilisation aux enjeux sanitaires de la pollution atmosphérique pour lancer une dynamique de mobilisation.

QUATRIÈME PARTIE

LA PERSISTANCE DE CONTENTIEUX ET DE RISQUES DE PRÉCONTENTIEUX, QUI APPELLENT UNE GRANDE VIGILANCE ET DAVANTAGE DE RÉACTIVITÉ

Au-delà de ces deux dossiers particulièrement importants et emblématiques, votre rapporteur souhaite présenter les contentieux qui restent en cours de traitement et les enjeux qu'ils représentent. Il s'agit en effet d'adopter une **attitude prospective** en alertant d'ores et déjà sur les dossiers qui risquent de poser problème à moyen voire à court terme :

I. PLUSIEURS PROCÉDURES EN COURS APPELLENT UNE GRANDE VIGILANCE POUR ÊTRE RÉSOLUES À BRÈVE ÉCHÉANCE, SOUS PEINE D'UNE CONDAMNATION FINANCIÈRE

A. LE CONTENTIEUX SUR LE GRAND HAMSTER D'ALSACE

Ce contentieux porte sur la protection stricte de l'espèce Grand Hamster, en vertu de l'article 12 § 1 de la directive 92/43/CE « Habitats » concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

La Cour de justice a rendu le 9 juin 2011 un arrêt condamnant la France pour manquement aux obligations résultant de la directive précitée, pour ne pas avoir pris les dispositions nécessaires à la protection stricte du Grand Hamster.

Si cet arrêt en manquement n'induit pas le prononcé de sanctions financières, **il impose la prise de mesures d'exécution dans les plus brefs délais**, afin d'éviter que la Commission n'engage une procédure de manquement sur manquement sur le fondement de l'article 260 TFUE qui aboutirait, elle, à des sanctions pécuniaires.

Or, ces mesures tardent à être prises, au vu des nombreux griefs figurant dans l'arrêt de la Cour.

De surcroît, la Commission a adressé à la France fin juillet une **demande d'information** relative à la prise en compte par l'étude d'impact du projet de grand contournement ouest de Strasbourg de plusieurs espèces, notamment le Grand Hamster.

B. LE CONTENTIEUX SUR LES DÉCHARGES NON AUTORISÉES

Dans ce contentieux, engagé au titre de l'article 260 du TFUE, il est reproché à la France la mauvaise application des dispositions de la directive cadre 75/442/CEE relative aux déchets (remplacée depuis par la directive 2008/98) et de la directive 1999/31 concernant la mise en décharge des déchets.

Dans son arrêt du 29 mars 2007, la Cour rappelle « *qu'au terme du délai fixé dans l'avis motivé, il existait en France 1 000 décharges non autorisées, et que, au mois de décembre 2005, soit 22 mois après l'expiration dudit délai, 653 d'entre elles subsistaient encore* ».

Il reste aujourd'hui trois décharges à mettre aux normes. Toutes sont situées en Guyane. Compte tenu de la gravité de la situation et de l'imminence de sanctions financières provisionnées à hauteur de 61,6 millions d'euros en 2010, l'Etat a mis en œuvre un plan d'urgence présenté à la Commission européenne lors de la réunion paquet du 25 janvier 2011.

Celui-ci vise à mettre en place localement des équipements de substitution pour permettre la séparation des déchets d'emballages valorisables, le compostage et la fraction organique des déchets, ainsi que le conditionnement de la fraction résiduelle en vue de son transport vers les installations de stockage autorisées. Il intègre un **soutien financier exceptionnel aux collectivités territoriales concernées, à travers le plan déchets de l'ADEME**. Si le plan d'urgence a permis la fermeture des trois dernières décharges non autorisées de Guadeloupe, l'implication limitée de la Guyane dans sa mise en œuvre a contraint l'Etat à prendre à sa charge la maîtrise d'œuvre des opérations.

C. LES CONTENTIEUX SUR LES NITRATES

La **situation française** concernant la mise en œuvre de la directive sur les nitrates reste tout à fait **insatisfaisante**. En effet, deux procédures sont actuellement en cours :

- **une mise en demeure relative au « programme d'action nitrates » de la directive 1991/676 nitrates d'origine agricole, sur le fondement de l'article 258 TFUE** : La Commission juge en effet non convaincant le contenu des programmes d'action établis par la France. En effet, **malgré les réponses apportées à la Commission à sa demande d'information, cette dernière a souhaité poursuivre la procédure, qui vise les 3^{ème} et 4^{ème} programmes d'action**. Cette dernière concerne l'ensemble des programmes d'action nitrates appliqués dans les zones vulnérables et vise l'architecture générale des programmes d'actions, ainsi que cinq mesures spécifiques.

Des échanges ont eu lieu entre la France et la Commission depuis début 2010. Le Commissaire européen à l'environnement a indiqué en juin

2011 qu'il n'adresserait pas à la France d'avis motivé, mais qu'il attendait des autorités françaises, avant le 2 septembre 2011, un engagement formel de respect de la directive. La France a apporté une réponse circonstanciée aux griefs de la Commission, en indiquant que les mesures indiquées seraient prises par voie réglementaire d'ici l'automne 2011. Malgré tout, **la Commission a exprimé de fortes réserves sur ces évolutions. Il est donc probable que l'avis motivé sera transmis à l'automne 2011, et vraisemblablement suivi d'une condamnation.**

- une mise en demeure relative à la « désignation des zones vulnérables » de la directive 1991/676 nitrates d'origine agricole, sur le fondement de l'article 258 TFUE : la Commission souhaite la désignation de zones supplémentaires dans les bassins Adour Garonne, Loire Bretagne, Rhin Meuse et Rhône Méditerranée. Une réponse a été transmise en août 2011, indiquant que la révision des zones vulnérables aurait lieu après la campagne de surveillance des teneurs en nitrates, d'octobre 2010 à septembre 2011. Un calendrier précis indique que des zones vulnérables supplémentaires situées dans les secteurs identifiés seront classées en 2012. Cependant, la profession agricole a fait part de sa réticence à étendre les contraintes actuellement en cours de renforcement à de nouvelles zones. **Dès lors, là encore, il est probable que la procédure se poursuivra avec un risque de condamnation.**

Au surplus, il est à noter qu'une **demande d'information a été transmise par la Commission à la France, par une lettre du 18 juillet 2011, à propos de la prolifération des algues vertes sur le littoral breton.**

Malgré tout, la Commission européenne a salué les efforts accomplis par la France sur les nitrates de Bretagne, consciente des difficultés d'adaptation des modes de production agricole, qui ne facilitent pas la résolution de ces contentieux sensibles.

II. D'AUTRES DOSSIERS SONT EN VOIE DE CLASSEMENT

A. LE CONTENTIEUX SUR LA DIRECTIVE RELATIVE À LA PRÉVENTION ET À LA RÉDUCTION INTÉGRÉES DE LA POLLUTION

La directive 2008/1/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution dite directive IPPC, est un texte fondamental du droit communautaire de l'environnement qui complète, pour la prévention des risques chroniques, la directive SEVESO, relative aux risques accidentels.

Elle prévoit ainsi les mesures destinées à réduire les émissions de certaines activités industrielles dans les milieux (eau, air, sols), en imposant que les installations concernées disposent d'une autorisation fondée sur une approche intégrée et la mise en œuvre des meilleurs techniques disponibles. **Elle concerne 50 000 établissements en Europe, dont 6 500 en France.**

Entrée en vigueur en octobre 1999, elle prévoit que les installations nouvelles soient conformes dès cette date, tandis que les installations existantes devaient être mises en conformité avant le 30 octobre 2007.

Constatant, en juillet 2009, que **1 647 installations françaises n'avaient pas été réexaminées dans les délais**, la Commission européenne a adressé une procédure précontentieuse, qui a été suivie de la **saisine de la Cour le 14 mars 2011**.

D'après les informations transmises par le MEDDTL, une action a été menée pour combler le retard de mise en œuvre, en inscrivant sa résorption en tant **qu'axe prioritaire des actions nationales de l'inspection des installations classées en 2010**. Au mois d'août 2011, **13 installations n'avaient pas encore été réexaminées, mais devraient l'être d'ici fin 2011**.

B. LE CONTENTIEUX SUR LA DIRECTIVE « INSPIRE »

La France a été condamnée par la Cour en février 2011, sur le fondement de l'article 258 TFUE, pour défaut de transposition de la directive 2007/2/CE « INSPIRE » établissant une infrastructure d'information géographique dans l'Union européenne.

D'après les informations transmises par le MEDDTL et le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), **les mesures d'exécution ont désormais été adoptées**. Outre celles de rang législatif intégrées dans la première ordonnance prise en application de l'article 256 de la loi Grenelle II, trois décrets en Conseil d'Etat et un arrêté ont été publiés et notifiés à la Commission, ce qui a permis le classement de cette procédure le 28 septembre 2011.

C. LE CONTENTIEUX SUR LA DIRECTIVE RELATIVE AUX VÉHICULES HORS D'USAGE

La France a été condamnée par la Cour sur le fondement de l'article 258 TFUE le 15 avril 2010, pour transposition non conforme de la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage. A la suite de cette condamnation, la Commission a adressé le 3 mai 2010 **une demande d'information** à la France, au titre de l'article 260 TFUE.

La publication du décret n° 2011-153 du 4 février 2011 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de gestion des véhicules hors d'usage et des déchets d'équipements électriques et électroniques devrait permettre une mise en conformité partielle du droit français. En outre, deux arrêtés, en cours d'élaboration, ont vocation à compléter l'application de la directive.

En toute logique, la Commission devrait donc prochainement classer cette procédure, mais il conviendra de rester vigilant.

D. LE CLASSEMENT DE LA PROCÉDURE SUR LA DIRECTIVE RELATIVE AUX DÉCHETS DE L'INDUSTRIE EXTRACTIVE

La France a été condamnée au titre de l'article 258 TFUE par la CJUE le 29 juillet 2010, pour retard de transposition de la directive 2006/21/CE relative aux déchets de l'industrie extractive. Elle devait à ce titre prendre plusieurs textes pour se conformer à l'arrêt. Lesdits textes ont été publiés le 28 février 2011. Le collège des commissaires a donc décidé de classer l'affaire le 19 mai 2011.

III. DE NOUVEAUX DOSSIERS FONT PESER DES RISQUES POUR L'AVENIR

A. LA QUALITÉ DE L'AIR EST MENACÉE PAR LES PARTICULES FINES ET LE DIOXYDE D'AZOTE, NOTAMMENT DANS LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS

1. L'enjeu des particules PM 2,5

La valeur limite annuelle européenne applicable pour les particules PM 2,5 en 2010 ($29 \mu\text{g}/\text{m}^3$ qui sera abaissée progressivement tous les ans pour atteindre $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en 2015) est globalement respectée loin du trafic, même dans les grandes agglomérations. **En revanche, elle est d'ores et déjà dépassée à proximité de certains axes majeurs.**

L'objectif de qualité français ($10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne annuelle), qui correspond aux recommandations de l'OMS, est en revanche largement dépassé dans toutes les grandes agglomérations, et notamment dans la région Ile-de-France, où l'ensemble des 11,7 millions de Franciliens sont concernés.

Il faut donc accentuer les mesures engagées pour résorber le contentieux européen sur les PM 10 et initier dès maintenant des dispositifs susceptibles d'enrayer la progression des PM 2,5, notamment à travers la révision des PPA, afin d'anticiper un contentieux éventuel. **Cette action est d'autant plus nécessaire que ces particules sont particulièrement nocives pour la santé.**

2. Le danger associé au dioxyde d'azote

Cependant, la source la plus probable de contentieux à court terme concerne le dioxyde d'azote (NO₂). En effet, les valeurs réglementaires relatives au dioxyde d'azote sont devenues plus contraignantes en 2010 avec une valeur limite qui rejoint désormais l'objectif de qualité à $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne annuelle. Cette norme doit être respectée dans toute l'Europe. Or, **dans les grandes agglomérations comme Paris, Bordeaux, Lyon et Strasbourg, elle est dépassée.**

Le respect des valeurs limites des normes de dioxyde d'azote en vigueur semble difficile, au regard des premières données disponibles sur les dépassements constatés en 2010, qui doivent néanmoins être confirmées :

- 23 zones et agglomérations en dépassement (sur 76 zones en France) ;
- 14 régions administratives concernées par un dépassement.

Les émissions de dioxyde d'azote proviennent majoritairement des transports, responsable de 60 % des émissions en 2009. Dans certaines zones urbaines, le trafic peut être responsable de plus de 80 % de ces émissions.

Le dioxyde d'azote : un enjeu majeur en Ile-de-France et dans les grandes agglomérations européennes

Quatre paramètres expliquent la persistance d'une situation dégradée pour le dioxyde d'azote et pourquoi cette problématique est durable.

Un « talon d'Achille » inattendu pour une technologie de dépollution

La diésélisation du parc roulant nécessite l'usage de filtres à particules. Ces filtres limitent en effet les rejets de particules liés à cette motorisation. Or, les filtres à particules catalysés, qui équipent aujourd'hui la grande majorité des nouveaux véhicules diesel, contribuent à une augmentation sensible de la part des rejets directs de dioxyde d'azote. Ce que confirment les observations faites sur les stations trafic en Ile-de-France et celles similaires menées depuis plusieurs années dans d'autres agglomérations européennes telles que Londres.

Le développement de ce type de filtres pourrait aussi expliquer pourquoi les niveaux de dioxyde d'azote ne diminuent plus comme par le passé en situation éloignée du trafic, et ce malgré le renouvellement progressif du parc automobile en faveur de véhicules globalement moins polluants.

L'essoufflement des effets favorables du renouvellement du parc automobile

Le renouvellement du parc automobile depuis une quinzaine d'années avec des véhicules moins polluants compte tenu de normes EURO de plus en plus strictes, permettait chaque année une baisse des émissions d'oxydes d'azote (monoxyde d'azote et dioxyde d'azote). En termes de concentration en situation de fond, la décroissance des niveaux était de l'ordre de 4 % jusque dans le milieu des années 2000. Actuellement, la baisse plafonne. Elle se situe aux alentours de 1 %.

Ce ralentissement s'expliquerait par plusieurs facteurs : la plupart des véhicules sont désormais équipés de pots catalytiques et les efforts consentis sur les rejets d'oxydes d'azote avec les premières normes EURO tendent à être plus limités compte tenu des gains déjà obtenus.

La chimie atmosphérique fait de la résistance

L'ozone est consommé par le biais de réactions chimiques dans l'atmosphère pour former du dioxyde d'azote. Or, comme les niveaux moyens d'ozone sont relativement stables, la formation de dioxyde d'azote reste favorisée.

Le renforcement de la réglementation

Du point de vue réglementaire, la valeur limite ne possède plus de marge de dépassement et atteint la valeur de 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en 2010.

Source : Airparif

Conscient de l'imminence d'un précontentieux, le ministère de l'écologie a d'ores et déjà indiqué qu'il présenterait pour ces zones, en vertu de l'article 22 de la directive 2008/50/CE, des **demandes de report** de la date d'application des valeurs limites.

Compte tenu de la persistance d'une situation dégradée et du durcissement concomitant des contraintes réglementaires, le dioxyde d'azote devient un enjeu crucial en matière sanitaire et de contentieux. Il est donc urgent d'agir en conséquence. A cet égard, l'instauration dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative pour 2010, d'un doublement en 2011, puis d'un triplement pour 2012, de la TGAP air pour les oxydes d'azote, va dans le bon sens.

En effet, le tarif de la TGAP applicable aux émissions d'oxyde d'azote et autres composés oxygénés de l'azote, à l'exception du protoxyde d'azote, reprises dans la composante TGAP air, est doublé depuis le 1^{er} janvier 2011 et sera triplé au 1^{er} janvier 2012. Les nouveaux tarifs sont fixés à 107,2 euros par tonne en 2011 et 160,8 euros par tonne à compter du 1^{er} janvier 2012. A partir de 2013, le tarif sera relevé chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

De la même manière, votre rapporteur estime qu'une hausse du tarif de la TGAP applicable aux émissions de particules constituerait sans doute une mesure utile pour contribuer à respecter les valeurs limites associées aux différents types de particules.

B. LA DIRECTIVE SUR LE BRUIT, UNE PROBLÉMATIQUE COMPLEXE QUI DOIT ÊTRE PRISE EN COMPTE RAPIDEMENT

1. La directive relative à l'évaluation et à la gestion du bruit

La **directive 2002/49/CE relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement** impose aux États membres de désigner les autorités compétentes chargées d'établir la **cartographie du bruit des principales infrastructures et agglomérations de leurs territoires**, puis d'élaborer les **plans d'actions** destinés à prévenir ou à réduire les nuisances sonores.

Elle a été transposée par les articles L. 572-1 à L. 572-10 du code de l'environnement. Le législateur a choisi (article L 572-4) de confier la cartographie des grandes infrastructures, quel que soit leur statut, aux services de l'Etat, et celle des grandes agglomérations aux communes situées dans leur périmètre ou, s'il en existe, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de lutte contre les nuisances sonores.

Les cartes de bruit et les plans d'action des principales infrastructures et des agglomérations de plus de 250 000 habitants devaient être respectivement établis avant le 30 juin 2007 (cartes) et le 18 juillet 2008 (plans).

Les cartes à la charge de l'Etat (infrastructures) sont aujourd'hui réalisées et, pour la plupart, mises en ligne. En revanche, ces échéances n'ont pas été respectées lorsque ces obligations pesaient sur les collectivités : 317 communes sont concernées par l'échéance du 30 juin 2007.

Ainsi, seul un tiers des cartes a été réalisé à ce jour, un tiers est en cours d'élaboration, et un dernier tiers n'a pas commencé malgré les rappels des préfets.

Afin d'aider les collectivités, la DREAL de la région Provence Alpes Côte d'Azur (PACA) va passer des commandes groupées par lot pour aider les communes à identifier des bureaux d'études chargés du travail de cartographie.

L'Etat espère que l'expérience acquise permettra de respecter la seconde échéance fixée par la directive au 30 juin 2012 pour 600 autres communes qui composent des agglomérations de 100 000 et 250 000 habitants.

Votre rapporteur estime que les préfets ont un rôle important d'animation au regard de la mise en œuvre de la directive sur le bruit. Il leur appartient en effet d'informer et de conseiller les communes ou les EPCI concernés, afin qu'ils puissent établir et publier leurs cartes de bruit et plans de prévention du bruit dans l'environnement. **Si ce rôle d'animation s'avère défaillant, le contentieux risque d'être inévitable.**

2. Une problématique complexe aux enjeux sanitaires importants

La problématique du bruit est un **enjeu sociétal et sanitaire important**¹. En effet, le **bruit représente une nuisance sensible pour la santé**, avec des effets sur l'audition mais aussi sur le stress des populations exposées. Par exemple, 16 % des habitants de l'Union européenne souffrent de déficience auditive.

La directive européenne a vocation à sensibiliser les Etats membres à cette problématique. Le directeur général de l'environnement de la Commission européenne a spécifiquement alerté votre rapporteur sur la nécessité pour la France de remplir les obligations de moyens de cette directive.

¹ Voir le rapport d'information des députés Philippe Meunier et Christophe Bouillon : « La lutte contre les nuisances sonores : un enjeu de société sous-estimé », rapport n° 3592, Assemblée nationale, juillet 2011.

Or, **la problématique du bruit est encore plus complexe que celle de l'air**, car nous ne disposons ni d'outils de mesures, ni d'un réseau d'associations sur le modèle des AASQA, puisque le dispositif est encore embryonnaire. **La cartographie de l'exposition au bruit nécessiterait une mutualisation des données** sur le modèle de la directive sur la qualité de l'air.

En outre, **les sources de bruit sont plus nombreuses et diffuses encore que celles de la pollution de l'air**. La directive impose une obligation de moyens, à savoir l'élaboration de cartographies et de plans d'action. Or, il y a autant de maîtres d'ouvrage que de sources de bruit : voies nationales, départementales, voies ferrées, industries.

De surcroît, **comme dans le dossier sur l'air, il n'existe aucune instance de discussion et de décision intégrée**. En effet, la mise en œuvre de la directive relève à la fois de la direction générale de la prévention des risques et du ministère de l'intérieur.

Le ministère réfléchit actuellement à une action de même type que celle entreprise pour l'application de la DERU, qui pourrait passer par une consignation des sommes et des travaux d'office pour l'engagement des diagnostics. Cependant, les collectivités territoriales éprouvent de réelles difficultés pour obtenir les données des différents acteurs concernés.

Enfin, **la cartographie du bruit ferait sans doute apparaître un recoupement partiel des nuisances** (bruit, air) sur certains territoires, notamment à proximité des infrastructures. On pourrait donc envisager un rapprochement des acteurs et une mutualisation des moyens pour traiter conjointement les deux problématiques (air et bruit). Or, **la question du cumul des expositions n'est pas encore bien appréhendée**.

C. DE NOMBREUSES DIRECTIVES EN COURS DE NÉGOCIATION MÉRITENT D'ÊTRE SUIVIES AVEC ATTENTION AFIN D'ANTICIPER LEUR TRANSPOSITION

Les années 2009/2010 ont été marquées par la négociation de **textes importants**, tel que le règlement relatif aux émissions des véhicules utilitaires légers et la directive relative aux émissions industrielles, ainsi que par la **refonte de plusieurs textes**, comme le règlement relatif aux biocides ou la directive relative aux substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques. Il existe aussi plusieurs textes réglementant les sources d'émissions de polluants (eau, air et bruit en particulier).

Pour autant, **plusieurs textes qui présentent de forts enjeux sont actuellement en cours de négociation, et doivent donc être suivis attentivement** : la révision de la directive sur les déchets d'équipements électriques et électroniques, la révision de la directive 96/82/CE SEVESO, et la proposition de la Commission visant à modifier la directive 2001/18 relative aux OGM.

Au surplus, d'après le programme de travail législatif de la Commission¹, parmi les principales initiatives dans le domaine de l'environnement et du changement climatique, pourraient intervenir dans les prochains mois :

- une **proposition législative visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre du secteur maritime**, en l'absence de progrès sur ce sujet au sein de l'organisation maritime internationale, conformément à la directive 2009/29/CE relative au marché du carbone (dite directive ETS) ;

- le **réexamen de la liste des substances prioritaires** au titre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE).

Enfin, à plus long terme, **la Commission devrait s'engager dans une révision de la directive 2001/81/CE relative aux plafonds nationaux d'émissions** (dite directive NEC), suite à l'aboutissement des travaux de révision de la Convention sur la pollution transfrontalière longue distance. Elle devrait également proposer des mesures législatives concernant le démantèlement des navires, une fois que la Convention de Hong-Kong, signée en mai 2009, sera ratifiée. D'autres révisions de directives sont également envisageables, telle que la directive 98/70 sur la qualité des carburants, le règlement établissant les normes d'émissions des véhicules, dites normes EURO, ou encore la révision de la directive EIE (évaluation des incidences environnementales).

¹ COM (2010) 623 final du 27 octobre 2010

CINQUIÈME PARTIE

QUELS ENSEIGNEMENTS ET QUELLES RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LA TRANSPOSITION ET LA MISE EN ŒUVRE DES DIRECTIVES ?

I. ANTICIPER LA MISE EN ŒUVRE DES DIRECTIVES PAR UNE ÉLABORATION SIMULTANÉE DES TEXTES D'APPLICATION FRANÇAIS

A. DÉVELOPPER DES RELATIONS DE TRAVAIL DIRECTES ENTRE LES VINGT-SEPT PARLEMENTS NATIONAUX, LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL

Les obligations de transposition pesant sur l'Etat découlent de la Constitution et des traités. Compte tenu de l'enjeu financier associé au défaut de transposition des directives, il est essentiel de mettre en place les mesures nécessaires pour garantir une transposition des directives dans les délais impartis. **L'objectif doit être de peser davantage dans la négociation des normes européennes, de mieux anticiper leur impact et donc leur transposition. Il convient en conséquence d'être beaucoup plus prospectif et d'instaurer un système de veille le plus en amont possible du processus de négociation.**

A cette fin, il serait heureux de **développer la pratique d'une consultation entre les commissions parlementaires concernées de chacun des 27 États membres, la commission compétente du Parlement européen, ainsi que d'améliorer les relations avec les ministres du Conseil.** Cette approche permettrait de créer une continuité entre les étapes successives de la législation européenne, depuis l'anticipation du débat national au moment des livres verts, jusqu'à la transposition des directives, en passant par la phase de négociation. En outre, elle favoriserait sans doute à la responsabilisation **de chacun des acteurs, en créant un continuum** entre les différentes étapes et entre les différents acteurs de la chaîne législative européenne, même en cas de changement de Gouvernement.

De même, en impliquant le Parlement national dès l'anticipation du débat national au moment des livres verts, elle contribuerait à **rapprocher le temps des débats parlementaires français sur le texte avec celui de l'examen au Parlement européen**, ce qui faciliterait grandement la transposition du texte en droit interne.

B. S'INSPIRER DES BONNES PRATIQUES

Comme l'a rappelé le président de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen, M. Jo Leinen, les Etats membres fondateurs doivent être particulièrement exemplaires dans l'application du droit communautaire. En effet, dans les cas contraire, les nouveaux Etats membres se prévalent de ces mauvais exemples pour justifier leurs propres lacunes.

Or, **certains Etats membres sont beaucoup plus efficaces que la France pour l'application du droit communautaire**, et notamment dès l'étape de la transposition. Notre pays pourrait ainsi utilement s'inspirer des bonnes pratiques suivantes :

- **l'intervention très en amont de l'administration**, notamment de la Représentation permanente, auprès de la Commission européenne, au moment de l'élaboration de la proposition d'acte européen, à l'exemple du Royaume-Uni ;

- la **transposition de la directive dans la foulée de l'adoption du texte** au niveau communautaire, comme en Finlande, où le Parlement est tenu au courant au jour le jour des négociations ;

- **l'implication de juristes issus des directions des affaires juridiques des ministères dès le début de la veille** sur les intentions de la Commission et tout au long du processus, comme au Royaume-Uni ;

- la rédaction d'une fiche d'analyse et d'impact détaillée sur chaque proposition d'acte européen transmises au Parlement, actualisée au fur et à mesure que les négociations avancent, **sur le modèle de « l'explanatory memorandum » pratiqué au Royaume-Uni** ;

- la **nomination d'un parlementaire responsable du suivi d'un texte** européen dès sa réaction et jusqu'à sa transposition, pouvant par exemple interpellier le Gouvernement en cas de retard ;

- la mise en place d'un **plan de transposition** avec l'obligation de produire les projets de lois/décrets/arrêtés dans les trois mois de la publication de la directive au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE), mesure pratiquée au Luxembourg, en Lituanie et au Royaume-Uni ;

- le **contrôle régulier, au niveau politique** (Conseil des ministres ou réunion des directeurs de cabinet), de la transposition des directives, comme au Portugal ;

- la **publication d'indicateurs de transposition** par les ministères, comme en Grèce.

C. APPLIQUER LES PROPOSITIONS CONCRÈTES DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES

L'une des sources principales de précontentieux et de contentieux résultant du défaut ou de la mauvaise application des directives, **il est crucial d'ancrer la transposition des directives et la bonne application du droit communautaire en général dans un cycle long d'implication des ministères et du Parlement, en vue d'une appropriation précoce et précise du droit européen.** Ce travail doit donc intervenir dès la phase d'élaboration de la proposition d'acte et de sa négociation par les instances européennes. Ainsi, la mise en œuvre du droit de l'Union européenne au niveau national doit davantage être prise en considération en amont de cette mise en œuvre.

Dans ce but, un **groupe de travail sur l'amélioration de la transposition des directives a été créé en janvier.** Il rassemble des représentants du SGAE, du Secrétariat général du Gouvernement (SGG), du cabinet du Premier ministre, du ministre chargé des relations avec le Parlement, du ministre chargé des affaires européennes, ainsi que les présidents et vice-présidents des commissions des affaires européennes du Sénat et de l'Assemblée nationale. **Ce groupe a formulé des propositions intéressantes, qui pourraient utilement compléter le dispositif proposé dans le présent rapport.** En voici les principales :

- la création d'une « **équipe projet** » par le ministère chef de file, destinée à suivre chaque texte, de sa négociation à l'achèvement de sa transposition, et, sous réserve du respect de l'organisation interne à chaque assemblée, d'un dispositif voisin au Parlement. Cette pratique a été lancée avec le **projet de directive sur la gestion des œuvres orphelines**, actuellement en cours de négociation. Il sera intéressant de **dresser un bilan de cette première expérience** ;

- une **révision des fiches d'impact simplifiées** afin de les rendre plus vivantes et stratégiques pour le Parlement, mais aussi pour les administrations, en les actualisant tout au long des négociations, et en les enrichissant d'une évaluation systématique des impacts économiques et financiers comme des impacts sur les collectivités territoriales ;

- l'élaboration, avant la publication de la directive, d'un **plan de transposition comportant un tableau de concordance définitif** et un échéancier prévisionnel d'adoption des textes nécessaires. Ces tableaux de concordance permettraient notamment **d'anticiper les difficultés éventuelles d'insertion dans l'ordre juridique français.** Au surplus, afin d'améliorer la coopération entre les ministères concernés par la transposition, il pourrait être utile de compléter ces documents par une liste de l'ensemble des acteurs concernés pour la mise en œuvre de chaque directive ;

- une **meilleure implication du Parlement national** : s'il existe une bonne collaboration entre le SGAE et les commissions chargées des affaires européennes, il conviendrait plus largement de diffuser la « culture

européenne » dans les autres commissions permanentes. L'enjeu est d'associer davantage les commissions législatives. A cet égard, une appropriation des projets de directives par des rapporteurs appartenant aux commissions compétentes désignés très en amont pourrait être envisagée ;

- enfin, il pourrait être utile de **réserver un créneau parlementaire annuel** pour examiner un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans chaque assemblée. L'idée serait de créer une « coutume », qui rythmerait l'activité de transposition et offrirait un calendrier précis aux ministères, en leur fournissant deux véhicules législatifs. La loi du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne est en quelque sorte le texte pionnier en la matière. **Cela permettrait sans doute de renforcer l'appropriation des textes européens par les acteurs nationaux, en réduisant l'écart existant entre les débats nationaux et les débats européens.**

II. PERFECTIONNER LE PILOTAGE ET LA GOUVERNANCE DE LA MISE EN ŒUVRE DES DIRECTIVES

A. CRÉER DES LIEUX DE GOUVERNANCE NATIONAUX ET LOCAUX ASSOCIANT LES DIFFÉRENTS ACTEURS CONCERNÉS

Comme les exemples de la politique de l'eau et de la politique de l'air l'ont montré, **la question du pilotage et de la gouvernance est décisive pour garantir une mise en œuvre satisfaisante des directives dans les délais impartis par les textes européens.**

A cet égard, l'une des questions centrales est de parvenir à mettre au point une gouvernance partagée, qui soit déclinée au niveau local, pour donner de la cohérence à l'action menée. Il s'agit d'abord de mieux associer au travail législatif européen les acteurs locaux (régions, départements, communes, syndicats et intercommunalités), les agences et autres structures publiques qui seront chargées de la mise en œuvre des directives, tout en renforçant le dialogue et l'articulation avec l'Etat. Ainsi, le SGAE nous a décrit les relations avec les collectivités territoriales comme une des raisons du problème, l'une des conséquences de la décentralisation tenant en partie à la dilution des responsabilités. De fait, les services déconcentrés ne sont pas bien informés ou pas conscients des enjeux. Il faudrait davantage les consulter sur les futures politiques.

Dès lors, on pourrait envisager **la création de lieux de gouvernance spécifiques à la mise en œuvre des directives, l'un au niveau national, l'autre au niveau régional.**

Au **niveau national** (au Sénat ?), cette instance de suivi des textes en cours d'élaboration serait composée de représentants du Parlement national, de l'exécutif et des collectivités territoriales.

Au **niveau régional**, elle rassemblerait l'ensemble des acteurs compétents sur une directive, avec un cadrage financier réaliste (à l'image des agences de bassin) et un suivi opérationnel des actions.

La création de ce nouveau lieu de gouvernance, qui serait une **instance de décision** et pas seulement de discussion, permettrait aux différents acteurs d'échanger sur les difficultés rencontrées et d'identifier les mesures et les ressources associées à la mise en œuvre des directives, **tout en améliorant l'articulation des différents outils à disposition**.

Une solution de ce type permettrait en particulier de remédier à deux des causes fréquentes de mauvaise application des directives : la dispersion des outils financiers de mise en œuvre, qui en rend la coordination difficile, et l'absence de concentration des instruments et des moyens. Elle aurait également le mérite de faire prendre conscience aux acteurs locaux que **la législation européenne est bien une loi nationale, qui doit être appliquée comme telle**.

De façon générale, une meilleure connaissance des circuits européens, une implication des acteurs techniques beaucoup plus en amont dans l'élaboration des textes de nature technique, un retour régulier des rendus à la Commission européenne permettraient également de sensibiliser les acteurs régionaux beaucoup plus tôt dans l'instruction des dossiers. Il s'agit de déplacer l'énergie aujourd'hui consacrée aux questions juridiques à une action concrète sur le terrain.

B. RESTRUCTURER LE TRAVAIL DES MINISTÈRES EN ORGANISANT DES « GROUPE PROJETS » ADAPTÉS À LA RÉALITÉ DU TERRAIN

D'autre part, afin de diffuser la culture de la transversalité et de la globalité au sein de l'administration, il serait intéressant de **restructurer le travail des ministères en organisant des « groupes projets » adaptés à la réalité du terrain, et permettant un suivi interministériel efficace de l'application des textes**.

Au-delà, l'administration centrale, c'est-à-dire l'organisation des ministères dans leur configuration actuelle, devrait adopter une **approche identique, globalisante et transversale**, sur le modèle du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, dont la réorganisation a indéniablement rendu les services moins cloisonnés et beaucoup plus transversaux. On ne pourra progresser dans ce sens qu'à travers une **responsabilisation locale**, qui passe par la restructuration de l'administration centrale en fonction de la réalité du terrain.

La manière la plus efficace d'améliorer la mise en œuvre du droit communautaire par les collectivités locales réside bien dans une coopération plus étroite avec les services déconcentrés de l'Etat, comme on le constate avec les DREAL, dont les premiers résultats sont tout à fait positifs.

III. ENGAGER UNE RÉFLEXION SUR UNE APPRÉHENSION GLOBALE DES ENJEUX ET UN TRAITEMENT TRANSVERSAL DES OBJECTIFS, AFIN DE NE PAS OPPOSER LES PRIORITÉS ENVIRONNEMENTALES

A. APPRÉHENDER GLOBALEMENT LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

Les différents exemples traités dans ce rapport illustrent toute la **nécessité et l'urgence d'adopter une nouvelle manière de fonctionner** dans la mise en œuvre, mais avant tout dans la conception des textes relatifs au droit de l'environnement. Il est **fondamental d'appréhender globalement les enjeux, afin de ne pas cloisonner les problématiques**. C'était l'objet de la démarche du Grenelle de l'environnement. Ainsi, les groupes 1, 3 et 6 puis le chantier 33 « air et atmosphère » du Grenelle de l'environnement ont plaidé pour une approche intégrée « air et climat », qui permettrait d'identifier les synergies entre ces deux thèmes et d'instaurer une gouvernance nationale et locale efficace.

Les mesures ne doivent pas être cloisonnées d'un domaine à l'autre dans le domaine environnemental : il faut **adopter une vision globale multi-causale et multi-objectifs**, qui prenne en compte les différentes dimensions d'une problématique. Cette démarche globale implique de travailler sur les contradictions en étant attentif aux effets croisés. **Il faut jouer sur le cumul des différents leviers d'action, développer des synergies et gérer les antagonismes.**

Par exemple, sur la question de la pollution de l'air liée au chauffage résidentiel, nos interlocuteurs de Bordeaux ont insisté sur le problème des logements mal isolés, problématique renvoyant elle-même à celle des foyers pauvres, qui recourent à des modes de chauffage polluants. **On constate ici que la résolution du problème de la pollution de l'air implique une réflexion et une action bien plus larges, prenant notamment en compte la politique du logement.**

B. VERS UNE APPROCHE INTÉGRÉE DE LA POLITIQUE DE LA QUALITÉ DE L'AIR ET DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les enjeux associés à la lutte contre la dégradation de la qualité de l'air et à la lutte contre le changement climatique illustrent particulièrement bien la nécessité de développer des politiques intégrées et d'agir simultanément sur les deux fronts. En effet, si les questions liées aux polluants

atmosphériques et aux gaz à effet de serre ne se substituent pas l'une à l'autre, elles sont complémentaires. De même, le thème de l'air s'est développé parallèlement aux problématiques de l'énergie. Il s'agit de **créer une gouvernance partenariale** traitant le plus près possible ces deux thèmes. Enfin, les politiques de l'air et du climat sont également fortement impactées par les questions énergétiques. Les trois questions sont en effet interdépendantes.

Philippe Richert préconisait déjà une **approche intégrée de ces différentes politiques**, dans son rapport de 2007 au Premier ministre à l'occasion des dix ans de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie¹ : « *L'évolution de la politique française d'amélioration de la qualité de l'air passe par le développement fort d'une approche intégrée de toutes les facettes de la pollution de l'air et par la construction d'une gouvernance mobilisant l'ensemble des acteurs concernés publics et privés.*

Au regard des liens forts entre l'air, le climat et l'énergie, ce principe d'une approche intégrée conduit de fait à proposer une gouvernance commune pour ces trois problématiques ».

A cet égard, il proposait la création d'une instance nationale de gouvernance « air, climat et énergie » à double facette, à la fois proche du gouvernement et des acteurs multiples, ainsi que la construction d'une instance locale de la qualité de l'air et une réflexion relative à un socle commun air, climat, énergie. Votre rapporteur reprend donc cette proposition qui mériterait d'être concrétisée.

Dans la perspective de l'élaboration d'une telle politique, il serait utile de rapprocher trois bases de données : énergie, climat, gaz à effet de serre. A cet égard, **il serait pertinent de développer cette triple compétence au sein des AASQA**. Actuellement, seule l'ASPA est spécialisée dans les mesures de l'air, du climat et de l'énergie.

C. TRAITER LES DIFFÉRENTS TEXTES DE FAÇON TRANSVERSALE : LA NOTION DE VALEUR ENVIRONNEMENTALE

Au-delà de l'approche globale des problématiques environnementales, qui appellent l'élaboration de politiques intégrant les différents objectifs, **une réflexion doit être menée sur la notion de valeur environnementale et le coût des obligations des directives européennes pour la collectivité, en termes d'énergie, d'investissement et d'enjeux concurrents**. L'exemple d'Achères illustre typiquement la nécessité d'une vision globale pour atteindre un équilibre entre des priorités concurrentes.

¹ *Rapport au Premier ministre : « Qualité de l'air et changement climatique : un même défi, une même urgence », la documentation française, 2007.*

Au regard de cette approche globale, **le traitement des atteintes à l'environnement par différentes directives thématiques** telles que la directive sur la qualité de l'air, la directive cadre sur l'eau, la directive cadre sur les déchets ou la directive sur le bruit, **rencontre aujourd'hui ses limites**. Il faut créer un lien entre les différentes problématiques. Les enjeux sont globaux, on ne peut les cloisonner. **Il manque encore à la Commission européenne cette vision intégrée**, qui permettrait sans doute, aussi, de mieux anticiper les difficultés d'application de tel ou tel texte par les Etats membres.

Enfin, l'approche en termes de valeur environnementale appelle également une **réflexion approfondie sur la connaissance et l'acceptation du risque**. Les autorités publiques devraient en la matière fonder leur action sur la question suivante : quel **coût acceptable** pour prendre en charge **quel niveau de risque** ?

Or, **cette démarche n'est pas toujours évidente**. En effet, comme l'ont souligné nos interlocuteurs de l'Institut national de veille sanitaire (INVS), il est paradoxalement souvent plus facile de mobiliser les populations sur des risques incertains, au nom du principe de précaution, que sur des risques avérés. La problématique de la qualité de l'air illustre bien cette réalité selon laquelle **la mobilisation n'est pas proportionnelle au risque**.

IV. POURSUIVRE LES DÉMARCHES ENGAGÉES

Enfin, il convient de **poursuivre et d'amplifier les démarches engagées en vue de renforcer la diffusion de la « culture européenne » dans l'administration française**, sur le fondement des préconisations formulées dans le cadre des précédents rapports sur l'application du droit communautaire de l'environnement¹.

Celles-ci visaient notamment à :

- **sensibiliser les agents publics** à l'importance du droit communautaire dans le domaine de l'environnement ;

- développer l'évaluation à travers la **réalisation d'études d'impact**, non seulement **juridiques** mais aussi **budgétaires et organisationnelles**, pour l'Etat et les collectivités territoriales. De telles études doivent être effectuées par les ministères, dès le départ et tout au long de la procédure d'élaboration des normes communautaires, afin de disposer d'une vision claire des enjeux et des difficultés éventuelles ;

¹ Rapport n° 342 (2005-2006), rapport n° 332 (2006-2007) et rapport n° 402 (2007-2008).

- réaliser des **analyses coûts/bénéfices en aval**, afin d'apprécier pleinement les effets de la législation communautaires et d'en tirer les conséquences ;

- conforter la place du Parlement national au sein du processus d'élaboration des textes communautaires : en la matière, **les parlementaires seront d'autant plus conscients des enjeux liés au respect du droit communautaire qu'ils bénéficieront d'un accès immédiat et transparent à l'information disponible.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 octobre 2011, sous la présidence de M. François Marc, vice-président, la commission a entendu une communication de Mme Fabienne Keller sur l'application du droit communautaire de l'environnement.

Mme Fabienne Keller, rapporteur. – Mes chers collègues, je vais vous présenter mon quatrième rapport sur l'application du droit communautaire de l'environnement. Je voudrais remercier mes collègues de la majorité sénatoriale d'avoir bien voulu me laisser présenter ce rapport, bien que je ne sois plus, aujourd'hui, rapporteur de cette mission. J'ai profité du printemps et de l'été pour conduire ce travail. C'est un sujet qui appelle une grande vigilance, car nous ne sommes toujours pas au point.

Je rappelle, pour mémoire, que c'est en 2006 que la France a été condamnée pour la première fois, au titre d'une mauvaise application d'une directive dans le domaine de l'environnement, qui concernait les petits merlus. C'était le contentieux dit des « merluchons ». A l'époque, plusieurs ministères avaient dû s'acquitter de l'amende, ce qui avait posé la question de la coordination de l'action publique.

Pour le présent contrôle, afin de comprendre les enjeux associés aux directives environnementales, j'ai rencontré un certain nombre d'administrations françaises mais aussi la Commission européenne. De plus, j'ai effectué des visites de terrain à Lyon, Bordeaux et Strasbourg, avec l'aide des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Enfin, je me suis rendue à Air Parif, à la station d'épuration de Seine-Aval à Achères, et j'ai rencontré des représentants du département santé-environnement de l'institut national de veille sanitaire (INVS). J'ai choisi pour ce nouveau contrôle de me concentrer plus spécifiquement sur les directives dans le domaine de l'eau et de l'air.

Partant des constats dressés en 2008, j'ai observé certains progrès dans l'application du droit communautaire de l'environnement. Cependant, il reste un nombre significatif de contentieux, ce qui s'explique en partie par l'arrivée à échéance de plusieurs directives. On compte ainsi onze procédures au stade du manquement (article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE), dont trois sont pendantes devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), et quatre procédures au titre du manquement sur manquement (article 260 du TFUE). Les domaines les plus concernés sont l'eau, les déchets et la biodiversité.

En outre, sur la période 2007-2010, on observe une tendance générale à la baisse des cas d'infraction au droit du marché intérieur de l'Union européenne. En décembre 2010, la Belgique est le plus mauvais élève tous domaines confondus, avec 109 cas, tandis que la France en compte 74. Si

notre pays est bien classé sur les études d'impact environnementales, il rencontre des problèmes récurrents dans l'application de certaines directives.

Sur les questions de transposition, nous restons en retard, puisque nous comptons douze directives en retard de transposition, mais cela correspond à la moyenne européenne.

Plusieurs évolutions juridiques ont contribué à l'amélioration des résultats. D'une part, le traité de Lisbonne accélère les procédures et renforce les risques de condamnation financière, notamment à travers la suppression de l'avis motivé pour les arrêts en manquement. Cela signifie que, lorsque la Cour a rendu une première décision, le risque de condamnation financière sera beaucoup plus rapide. La procédure est également accélérée en cas de défaut de transposition.

D'autre part, la commission fait preuve d'une attitude très constructive. Elle a par exemple mis en place le mécanisme EU Pilot, qui permet de prévenir les contentieux, l'idée étant de remonter l'information des Etats membres le plus en amont possible, plutôt qu'au stade de la non-application. Enfin, les grandes directives dans le domaine de l'environnement ont été adoptées dans les années 1990 et codifiées dans les années 2000, et il y a actuellement moins de production de nouvelles directives. Au contraire, nous sommes dans une période de suivi de leur mise en œuvre.

S'agissant de la France, les autres évolutions les plus significatives depuis 2008 sont la mise en place d'un certain nombre d'outils nationaux, en particulier le Grenelle de l'environnement et sa démarche de concertation qui a impliqué tous les acteurs, mais aussi la constitution d'un grand ministère de l'écologie et du développement durable, qui a permis d'intégrer des problématiques et de bénéficier de compétences transversales, même si un certain nombre d'enjeux restent encore éclatés entre plusieurs ministères. L'un des défis est bien de fédérer les gestionnaires du niveau national au niveau local.

Enfin, du fait de la condamnation de la France en 2006 et du risque de sanctions financières, une réelle prise de conscience sur la nécessité d'appliquer correctement le droit communautaire de l'environnement s'est opérée au plus haut niveau de l'administration. De fait, quand le ministère des finances commence à se mobiliser, l'administration française s'active ! La charge budgétaire des contentieux est supportée par le budget de l'Etat, selon une clé de répartition entre les ministères. Le montant des provisions pour litiges est inscrit globalement dans le « compte général de l'Etat ». A titre d'exemple, la somme de 253,5 millions d'euros était provisionnée dans le cadre du bilan de clôture pour 2010.

Pour être plus concrets, regardons maintenant ce qui se passe dans le domaine de l'eau. Malheureusement, la France a un retard chronique dans la mise en œuvre des directives sur l'eau. La directive sur les eaux résiduaires urbaines, dite DERU, est une directive fondée sur des obligations de moyen, qui s'applique essentiellement aux agglomérations. La France est concernée

par trois procédures d'infraction relatives à ce texte. Une procédure précontentieuse pour manquement au stade de la mise en demeure, une procédure contentieuse pour manquement au stade de la saisine de la Cour, et une procédure contentieuse au stade de l'avis motivé. C'est cette dernière qui présente le risque financier le plus imminent, puisqu'elle a atteint le stade du manquement sur manquement. Toutefois, le ministère est plutôt rassurant sur la résolution de ce dossier avant la sanction.

On peut noter que la prise de conscience sur cette directive a été tardive. Globalement, la France compte un plan de retard des agences de l'eau. Les objectifs de la directive ont été pris en compte sur la planification 2007-2012, alors qu'ils auraient dû l'être dès la programmation précédente. Les efforts accomplis dans ce cadre et les mesures prévues dans la prochaine programmation 2012-2018 devraient permettre d'atteindre les objectifs. Il y a eu indéniablement une mauvaise anticipation des pouvoirs publics, notamment des agences de bassin, qui sont un des lieux de gouvernance où se rencontrent l'Etat, ses représentants en région, les industriels, les associations environnementales et les collectivités territoriales. L'enjeu est que tout le monde prenne ensemble des décisions convergentes.

Permettez-moi à cette occasion de souligner les sommes mobilisées, absolument considérables, pour la mise en œuvre de la directive sur les eaux résiduaires urbaines. En effet, le montant d'investissements de l'ensemble des collectivités et des autres acteurs représente 75 milliards d'euros sur vingt ans. Je ne suis pas sûre que le ministre qui a adopté le texte en 1991 disposait alors d'études d'impact suffisamment étayées pour prévoir l'ampleur des moyens nécessaires pour la réalisation des objectifs de la DERU. Cet exemple illustre toute l'importance, au moment où l'on adopte des textes généraux d'application différée dans le temps, de mesurer les implications juridiques et financières liées aux objectifs des directives environnementales.

La directive-cadre sur l'eau dite DCE, dont les objectifs doivent être réalisés en 2015, implique des obligations de résultat, à savoir l'atteinte du bon état écologique des masses d'eau et le respect du principe de non dégradation de l'état des eaux, le respect des zones protégées, la réduction des rejets de quarante et une substances prioritaires et le rétablissement de la continuité écologique. Un certain nombre d'outils de planification accompagnent la mise en œuvre de ce texte : les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), élaborés à l'échelle des bassins hydrographiques, qui définissent les ambitions et les objectifs par masse d'eau, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), qui permettent de décliner au niveau local les dispositions arrêtées par les SDAGE, et les programmes de mesures (PDM), qui identifient les mesures nécessaires à l'accomplissement des objectifs définis dans les SDAGE.

Echaudées par le précédent de la DERU, les agences de l'eau ont plutôt bien anticipé la mise en œuvre de la DCE. Malgré tout, sur le terrain, on constate que le rattrapage des investissements concerne d'abord la DERU. La prochaine programmation des agences devrait rester centrée sur le respect

des obligations communautaires. Une hausse des interventions est notamment prévue pour lutter contre la pollution industrielle, du fait des risques inhérents aux substances dangereuses. Les acteurs de terrain, par exemple à Bordeaux, estiment qu'il faudrait augmenter les moyens de l'ordre de 20 % pour être en ligne avec les objectifs de la DCE dès 2015.

En effet, la France risque de ne pas atteindre les objectifs aux dates prévues, du fait des difficultés liées à l'incertitude des financements, de l'inertie des milieux, qui dépend par exemple des conditions climatiques, et de la difficulté à identifier les maîtrises d'ouvrage, notamment pour la restauration des cours d'eau.

Se pose aussi la question spécifique de la gouvernance de l'eau, sujet sur lequel j'avais travaillé il y a quelques années. On peut se demander, cinq ans après la loi sur l'eau et la création de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), si cet outil s'est révélé pertinent. On peut également s'interroger sur l'efficacité des polices de l'eau, en principe simplifiées par la mise en place des directions départementales des territoires.

Il serait peut-être temps, mais cette tâche appartiendra à mon successeur, de dresser un bilan des forces et des faiblesses de la gouvernance de l'eau et de l'ONEMA.

J'ai pu constater sur le terrain combien les investissements nécessaires pour le traitement des eaux peuvent être considérables. Je dois dire que, de ce point de vue, la visite de la station d'Achères était tout à fait impressionnante. Permettez-moi ici, en tant qu'écologiste convaincue, de partager une préoccupation. La station d'épuration d'Achères traite 7 millions d'équivalents habitants. Elle consomme, du fait du cumul des traitements, autant que la Communauté urbaine de Nantes, en termes d'électricité ! On se heurte ici à la contradiction d'objectifs environnementaux qui peuvent être concurrents. De ce point de vue, comme je le dirai en conclusion, je pense que les prochaines directives devraient être encore plus transversales, et traiter, non plus chaque objet à protéger, mais adopter une approche coûts/avantages globale en terme environnemental.

Le deuxième dossier sur lequel j'ai focalisé mon contrôle est la directive sur la qualité de l'air. La réglementation européenne relative à la qualité de l'air est très compliquée. Là encore, elle existe depuis les années 1990. Les différentes directives ont été codifiées dans une directive de 2008 sur la qualité de l'air ambiant et un air pur en Europe. Elle concerne notamment les particules dans l'air, les oxydes d'azote, le dioxyde de soufre et l'ozone. Elle fixe des valeurs cibles et des valeurs limites pour l'ensemble des polluants concernés. Pour les particules dont le diamètre est inférieur à 10 micromètres, dites PM 10, la valeur limite de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ne doit pas être dépassée plus de 35 jours par an en moyenne journalière. En revanche, en moyenne annuelle, la valeur limite est de $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Ce sont des polluants pour lesquels il faut à la fois éviter les périodes de pointe, qui ont des conséquences

sur les asthmatiques par exemple, et les expositions de fond, qui peuvent créer des fragilités en termes de santé, quand on est exposé trop longtemps.

La directive a été déclinée à travers la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Cependant, le vote d'une loi n'est que la première étape de la mise en œuvre d'une directive. Plus récemment, le Grenelle de l'environnement, le Plan national santé environnement et le Plan particules sont venus renforcer cet arsenal législatif. Je tiens, enfin, à souligner le rôle essentiel des Agences de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), qui effectuent un remarquable et indispensable travail de mesures, de simulations et de modélisation.

La France est concernée par une procédure contentieuse au stade de la saisine sur le fondement de l'article 258 TFUE, pour non respect des valeurs limites de PM 10. Plusieurs Etats membres sont concernés par un tel contentieux. La condamnation de la France semble inévitable, car toutes les grandes agglomérations françaises sont concernées (Ile de France, Rhône-Alpes, Alsace, Aquitaine notamment).

Au-delà des enjeux financiers associés au contentieux, la lutte contre les particules représente aussi un enjeu sanitaire, puisqu'elles ont des effets négatifs sur la santé, à court et à long terme, qui ont été démontrés dans de nombreuses études épidémiologiques récentes. La mauvaise qualité de l'air est ainsi responsable de quelques milliers de décès précoces par an.

Les sources principales des particules PM 10 sont les activités agricoles, l'industrie, l'habitat (en particulier le chauffage) et le transport routier. C'est en général le cumul de ces différents facteurs qui crée les problèmes de dépassement des seuils.

La difficulté de la mise en œuvre de la directive s'explique par la diversité des sources de pollution et la contradiction entre des objectifs concurrents. Par exemple, on nous a beaucoup parlé à Bordeaux de l'usage du chauffage au bois par des personnes pauvres qui ont des maisons mal isolées. Le chauffage individuel au bois est très émetteur de particules, alors que son utilisation est recommandée dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Certes, ses émissions dépendent de la manière dont la combustion est conduite. En général, dans les grosses centrales, ce mode de chauffage ne pose pas de problème. En revanche, lorsqu'il passe par une cheminée, les rejets sont catastrophiques. C'est un sujet de préoccupation, car l'analyse des AASQA a clairement pointé une forte densité de PM 10 au cours des pics de froid hivernaux, du fait d'un recours massif au chauffage au bois.

Mais la mauvaise application de la directive s'explique surtout par un problème de gouvernance et de pilotage. Il y a beaucoup d'outils, mais on peut se poser la question de leur hiérarchie et de leur coordination : les schémas régionaux climat air énergie (SRCAE), les plans de prévention de l'atmosphère (PPA), les plans de déplacement urbains (PDU), les plans régionaux climat énergie (PRCE), pour n'en citer que quelques-uns.

La question centrale porte sur le lieu où l'on prend les décisions pour mettre en œuvre ces différents outils, et où l'on pilote ces décisions.

De ce point de vue, le domaine de l'eau est moins problématique, car les agences de bassin rendent possible une rencontre et une confrontation de tous les acteurs, qui mène à la prise de décision. En outre, les redevances de l'eau constituent un outil financier au service de cette politique. Au contraire, dans le domaine de l'air, il n'y a pas d'outil financier identifié, ni de lieu de coordination et de pilotage. Ce sera l'objet de l'une de mes propositions.

Au-delà de ces deux grandes problématiques que sont l'air et l'eau, la France est exposée à d'autres contentieux, alors que d'autres procédures sont en voie de classement. Je vous renvoie sur ce point au rapport.

Je voudrais insister ici sur les dossiers à enjeux, qui présentent des risques sanitaires et financiers. Pour la qualité de l'air, au-delà des PM 10, les risques portent sur les particules plus fines, inférieures à 2,5 micromètres, ainsi que sur les oxydes d'azote, toujours dans les grandes agglomérations.

Un deuxième dossier qui ne doit pas être négligé est celui du bruit. La directive relative à l'évaluation et à la gestion du bruit impose des obligations de moyens, notamment l'élaboration d'une cartographie du bruit autour des principales infrastructures et agglomérations, puis de plans d'actions destinés à réduire ces nuisances sonores. Le bruit représente en effet aussi une nuisance sensible pour la santé, à travers des effets sur l'audition et le stress des populations exposées.

Seul un tiers des cartes a été réalisé à ce jour, et la Direction générale de l'environnement de la Commission européenne m'a spécifiquement alertée sur ce dossier, qu'elle surveille de très près. Or, il apparaît encore plus complexe d'agir sur le bruit que sur la qualité de l'air. En effet, nous ne disposons pas d'un réseau d'organismes de mesures, et les sources de bruit sont encore plus diffuses. Enfin, il n'existe aucune instance de discussion et de décision intégrée.

A partir de ce constat, quels enseignements tirer et quelles recommandations proposer pour améliorer la mise en œuvre des directives européennes ?

Je pars du plus global pour aller au plus opérationnel. Je propose d'abord d'engager une réflexion sur une appréhension globale des enjeux et un traitement transversal des objectifs, pour qu'on ne se retrouve pas à opposer les priorités environnementales entre elles. On est ici très en amont du processus, à travers une impulsion à donner au niveau européen, afin d'aboutir à une approche plus intégrée de la qualité de l'air et de la lutte contre le changement climatique, et que les textes soient gérés de manière plus globale, en introduisant la notion de valeur environnementale. Cette dernière doit permettre de mener une réflexion sur les avantages et les coûts des directives européennes pour la collectivité, en termes de consommation d'énergie,

d'amélioration de la qualité de l'environnement, et d'investissements par exemple.

Mon deuxième grand axe de propositions consiste à perfectionner le pilotage et la gouvernance de la mise en œuvre des directives. Il reste beaucoup de choses à faire pour créer des lieux de gouvernance. Je pense qu'on peut à la foi imaginer un tel lieu au niveau local, pour chaque grande directive, comme l'air et l'eau, le but étant de fédérer l'ensemble des acteurs. La région pourrait être un niveau pertinent. Au-delà, on pourrait également envisager la création d'un lieu de gouvernance national, qui pourrait rassembler les experts des textes européens, des représentants des Parlements, des communes, des départements, des régions, mais aussi des agences spécialisées ou d'autres acteurs comme l'ADEME. Le but est de créer un lieu de pilotage structuré et organisé, qui permettrait par exemple de faire du *reporting* sur les actions conduites et ce qu'il reste à faire.

De plus, je propose de réorganiser les ministères. L'administration territoriale s'est beaucoup restructurée, mais elle dialogue avec plusieurs ministères dans le pilotage de l'accompagnement des directives environnementales. Je propose donc une réorganisation du bas vers le haut, selon une approche « *bottom up* ». On voit bien avec la qualité de l'air que l'on aurait besoin d'une approche totalement intégrée pour être plus efficace. Le dossier relève en effet de plusieurs ministères (santé, écologie notamment).

Ma dernière série de recommandations est la plus concrète. Elle consiste à mettre en place une automaticité de la transposition des directives. C'est ce qui existe par exemple en Finlande, où le processus législatif national est conduit pratiquement en parallèle de la négociation au niveau européen. Cela permet d'associer le parlement national aux débats au bon moment, c'est-à-dire quand les grandes lignes des textes sont fixées, mais aussi de créer une mobilisation et une adhésion des différents acteurs. En outre, cela évite ce que l'on a connu sur la directive OGM, à savoir l'écart temporel entre le moment où est adoptée la directive et celui où elle est transposée, avec une réouverture du débat au niveau national qui complique grandement la transposition. Il s'agit de déplacer toute l'énergie aujourd'hui consacrée aux procédures juridiques vers la gouvernance et la mise en œuvre concrète des mesures.

Une série de propositions complémentaires sont également détaillées dans le rapport : la création d'une équipe projet avec un ministère chef de file sur chaque texte, l'élaboration et l'actualisation de fiches d'impact simplifié pour que tout le monde puisse prendre conscience de l'impact d'une directive dès son adoption, la rédaction de plans de transposition et de tableaux de concordance à diffuser, ou encore la détermination d'un créneau parlementaire annuel pour transposer les directives de manière régulière, afin d'éviter l'accumulation des textes et une certaine acrobatie parfois nécessaire pour respecter les délais de transposition.

Enfin, il faut poursuivre les démarches engagées. Dans mes précédents rapports, j'avais fait une série de propositions davantage liées à la

diffusion d'une « culture européenne » : sensibiliser les agents publics à l'importance des enjeux communautaires dans le droit communautaire – je rappelle à cet égard que 80 % du droit dans ce domaine est d'origine communautaire ; développer l'évaluation, à travers des études d'impact ; réaliser des analyses coûts-bénéfices, et mieux utiliser l'action des Parlements nationaux, notamment dans leur travail interparlementaire, pour influencer sur le processus législatif européen, démarche facilitée par le Traité de Lisbonne.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Je voudrais revenir sur les propositions de Mme Keller. Votre rapport tombe bien, dans la mesure où il concerne un sujet cher au Sénat, à savoir celui des normes. Je voudrais le rappeler, notamment aux nouveaux collègues. Les normes font l'objet d'un moratoire, qui apparaît comme une toute petite compensation pour les collectivités territoriales, compte tenu de la manière dont elles ont été bousculées par les différentes réformes impactant l'activité locale.

Ce moratoire porte sur 10 % des textes, qui ont un impact réglementaire. En matière environnementale, comme l'a dit Mme Keller, 80 % de la norme est européenne, que l'on transpose plus ou moins bien. Ces normes sont par définition exclues du champ du moratoire. Je voudrais rappeler que le comité consultatif de l'évaluation des normes (CCEN) a évalué sur un an (septembre 2008-fin 2009) à un milliard d'euros en année pleine le coût des nouvelles normes pour les collectivités locales, pour 365 millions d'économies. En 2010, le coût des nouvelles normes atteint 577 millions pour les collectivités, pour seulement 133,6 millions d'économies.

Quand vous nous parlez d'automatisme de la transposition, cela rejoint effectivement la question des normes. Notre collègue Belot a piloté un rapport de la délégation aux collectivités territoriales, dont le titre était particulièrement parlant à cet égard : « la maladie de la norme ». De plus, notre collègue Eric Doligé a réalisé un travail sur ce sujet, à la demande du Président de la République, qui a débouché sur une proposition de loi. Cette dernière a fait polémique – à juste titre - avant même d'exister. Elle devait être examinée par le Sénat mais a été retirée de l'ordre du jour. Si je rappelle cela, c'est pour souligner l'existence d'un problème général d'acceptation de la norme dans notre pays.

Vous nous proposez un gros travail en amont. Quant à la démarche transversale, je pensais que c'était l'objet du Grenelle de l'environnement. Sur le travail en amont, on connaît les difficultés que rencontrent les Parlements nationaux pour travailler avec le Parlement européen. J'y suis favorable, mais vos propositions tracent un chemin bordé de difficultés. Les transpositions peuvent nécessiter des semaines entières de discussion, comme ce fut le cas avec le débat relatif à la loi sur l'eau, que j'avais suivi en tant que députée.

Votre rapport est tout à fait louable dans ses objectifs, mais on a peine à voir, comment, avec les difficultés rencontrées sur les grandes directives environnementales, l'on pourrait imposer cette automatisme de la transposition. Évidemment, le Gouvernement pourrait le faire par ordonnance,

mais il y a parfois des abus dans cette pratique qui heurte les prérogatives du Parlement.

Mme Fabienne Keller, rapporteur. – Vous posez la question des normes. Il est vrai que les grandes directives environnementales s'appuient sur des critères. Je n'ai pas trop détaillé ce point que j'avais longuement développé dans mes rapports précédents. Toute la question est de savoir comment ces éléments inclus dans les directives sont construits, et quelle est notre participation à la définition de ces critères. Ce sont des directives qui donnent toujours lieu à des livres blancs et des livres verts, ainsi qu'à plusieurs mois de débats.

La question porte sur la contribution des gens qui devront les mettre en œuvre à l'élaboration de ces critères. Or, il est vrai que pour ces grandes directives, les collectivités de base, qui sont très largement actrices sur l'eau et sur l'air, n'ont clairement pas été associées au moment de la négociation. Nous avons aujourd'hui l'opportunité de nous rattraper avec la révision des directives sur les OGM et SEVESO, qui font partie des grands dossiers du moment. Il faut s'impliquer dès maintenant dans l'élaboration de ces textes et de leurs références.

Deuxièmement, je voudrais souligner l'habileté de la Commission. Elle est plutôt ouverte et elle n'exclue en rien d'adapter tel ou tel critère. La question porte donc bien sur l'alimentation d'outils de travail pertinents en amont, en associant le mieux qu'on peut ceux qui devront mettre en œuvre les directives

De plus, l'Union européenne, à la différence de la France, suit l'application de ces lois. En la matière, la Commission se prévaut du Conseil qui demande un état des lieux régulier sur l'application des textes. Les traités ont donc prévu un arsenal juridique pour sanctionner le non respect du droit communautaire. La Commission a engagé une véritable « industrialisation » des recours et une gestion diplomatique assez fine des dossiers, avec le classement de certains contentieux, tandis que d'autres prospèrent, et ce de manière équilibrée entre les différents Etats membres. Elle manie assez bien la carotte et le bâton.

S'agissant du travail transversal, vous avez raison de pointer que le Grenelle de l'environnement a permis d'avancer dans certains domaines : on peut le constater sur l'eau. Mais pour l'air, le ministère de la santé et la direction générale de l'énergie et du climat doivent travailler de concert. Il faut aller plus loin pour être plus efficaces sur ces sujets environnementaux qui sont par nature des sujets transversaux.

M. Jean-Paul Emorine. – J'ai beaucoup apprécié la présentation du rapport de Mme Keller. On peut être écologiste et économiste en même temps. J'ai présidé la commission de l'économie et du développement durable et c'est quelque chose de compatible à partir du moment où l'on veut être rationnel.

Sur les normes, il ne s'agit pas de remettre en cause l'esprit de la directive cadre sur l'eau, mais il faudrait au minimum revoir les délais, car les collectivités locales n'ont pas les moyens financiers nécessaires. J'ai été responsable dans un département des problématiques environnementales pendant seize ans. De ce point de vue, je me suis réjoui de la loi Voynet, qui affirme que l'eau fait partie d'un patrimoine commun. C'est un point important, car on a bien vu dans l'entretien des rivières ou dans les politiques d'assainissement, que ce statut offrait de nouvelles capacités et possibilités d'intervention aux acteurs locaux.

Or, que constate-t-on depuis vingt ans dans les politiques environnementales ? A une période donnée, les conseils généraux conduisaient les politiques de l'eau en partenariat avec les agences de l'eau, à travers une démarche de contractualisation. Souvent, on atteignait alors des niveaux de subventions de 50 % à 80 % pour les entretiens de rivières, et de 50 % à 60 % pour l'assainissement. Or, depuis 2004, les conseils généraux ont acquis d'autres compétences en matière sociale et ont en conséquence souvent abandonné les financements en direction des politiques de l'eau, du fait des difficultés budgétaires.

Vous parlez de gouvernance. L'Etat collectait des ressources financières à travers le fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) et les répartissait dans les départements selon des critères de longueur des réseaux. Or, l'Etat a abandonné le FNDAE mais a permis aux agences de l'eau de conserver des moyens financiers.

Le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) a de larges compétences, mais les acteurs reconnus au niveau européen sont les agences de l'eau. Elles sont reconnues pertinentes au niveau européen, du fait d'une approche par bassin, rationnelle et pragmatique. Quand on voit ce qu'elles prélèvent sur les factures d'eau de nos concitoyens, de l'ordre de quelques centimes d'euros par mètre cube, je pense qu'il faudrait renforcer leur capacité à développer des financements sur l'eau en général (entretien des rivières, assainissement dans nos communes). Aujourd'hui, les maires me disent qu'ils sont à court de financements. Cela bloque toutes les opérations. Il faut faire en sorte que les agences de l'eau aient les moyens d'accompagner toutes ces politiques de l'eau.

M. François Fortassin. – L'excellent rapport de Mme Keller m'amène également à m'exprimer sur la question de l'eau. Vous dites que la gouvernance de l'eau reste perfectible. C'est évident. Mais on sait qu'en matière d'eau potable, le gravitaire est la solution la moins coûteuse après vingt-cinq ans. Or, un bon réseau dure cinquante ans. Dès lors, partout où cela serait possible, pourquoi ne pas préconiser que l'on puise l'eau en montagne, là où elle n'est pas polluée, plutôt que de la puiser en aval avec des rivières qui sont déjà polluées – induisant d'importantes dépenses - pour avoir une eau potable mais non buvable ! Voilà des choses simples et faisables ! Je suis président d'un syndicat d'eau interdépartemental, qui compte 9 000 kilomètres

de réseau gravitaire. Les derniers abonnés sont à 130 kilomètres des sources, et notre prix de l'eau est tout à fait correct, pour une bonne qualité de l'eau.

Deuxièmement, je vais vous faire sourire, mais j'avais déposé un amendement - voté à l'unanimité - dans le débat sur le Grenelle de l'environnement, préconisant que les herbivores devaient manger de l'herbe : la qualité du lait et de la viande est en effet optimale quand les animaux mangent de l'herbe. De plus, on protège par là-même les nappes phréatiques, car la présence d'espaces enherbés empêche par définition le lessivage des sols. Voilà des préconisations simples, ayant une efficacité réelle sans que cela coûte très cher.

Enfin, vous avez évoqué l'ONEMA. Vous avez dit qu'il est perfectible. J'irai beaucoup plus loin : il faut neutraliser ses « cerbères galonnés et armés » ! Ils font passer les maires pour des délinquants, en demandant des peines de prison ferme à l'encontre de maires qui auraient laissé faire un coup de pelle mécanique intempestif dans telle ou telle rigole, qui aurait bien entendu dérangé l'habitat de je ne sais quelle libellule multicolore ou salamandre marbrée ! Jusqu'à maintenant, les procureurs ont classé ces demandes d'emprisonnement ferme, sans que cela aille plus loin, mais cette tendance est gênante.

M. François Marc, président. – Merci à François Fortassin dont l'intervention colorée nous éloigne un peu du pragmatisme des fonctionnaires européens...

M. Jean Germain. – Le sujet est évidemment l'écologie, mais aussi la transposition des règles européennes. Soit on est pour une Europe fédérale, à terme, avec une transposition des directives automatique. Je suis plutôt partisan d'une telle proposition. Mais le cœur du débat n'est pas celui-là aujourd'hui. On parle ici de l'application du droit européen. Je voudrais réagir en tant que nouvel élu du Sénat. Je suis sincèrement convaincu par la nécessité de l'écologie et de l'environnement, mais je suis également certain que gronde une révolte des élus locaux. On prend ces derniers en otage, alors qu'ils créent un lien important entre la base et le sommet.

Le schéma de la gouvernance de la qualité de l'air est une véritable usine à gaz : comment veut-on faire appliquer des choses comme ça ! Ce genre de dysfonctionnement dresse un certain nombre de personnes contre des directives qui sont pourtant nécessaires. On va fêter en 2012 les trente ans de la décentralisation. Cela pourrait être l'occasion de réfléchir aux compétences des collectivités locales en la matière. Nous avons des visions si technocratiques qu'elles en deviennent antidémocratiques. La conséquence paradoxale en est que, alors qu'on devrait se mobiliser et traiter ces sujets, ils suscitent le rejet des acteurs locaux.

M. Roland du Luart. – Au vu des évolutions de ces dernières années, tout le monde est d'accord pour adhérer au phénomène écologique et le respecter. Mais je pense aussi que nous devons être pragmatiques. L'Etat est en faillite, nos collectivités sont étranglées et n'ont plus de marges de

manœuvre, et le contribuable, notamment local, est asphyxié par la hausse des impôts locaux, par exemple en matière de foncier bâti. Il faut donc se donner le temps d'appliquer les différentes règles, car on n'en a pas les moyens. J'ai été conseiller général pendant trente-deux ans, dont quatorze comme président. Dans ce cadre, j'avais fait de l'assainissement une priorité absolue. Nous avons obtenu de bons résultats, en parvenant aussi à sensibiliser les acteurs. Mais nous n'avons travaillé que sur un sujet. Je ne pense pas que l'on puisse tout faire en même temps.

Dans la DCE, il y a quelque chose qui me gêne beaucoup : il y a des rivières de différentes catégories : nos prédécesseurs ont construit des barrages au fil du temps, et nous devons aujourd'hui les détruire. Je ne suis pas d'accord. Ils avaient un sens à l'époque. Il faut les entretenir et les mettre en état.

Sur l'air, le chauffage au bois est un non sens d'après vous. C'est vrai dans les grandes villes, mais allez dire ça dans les villages : vous braquerez encore davantage les populations contre l'écologie !

Enfin, nous aimons les bovins et les pâturages, mais on leur reproche d'émettre trop de CO₂ ! Soyons pragmatiques !

Les problèmes financiers liés à l'écologie sont très lourds. On ne peut pas tout faire en même temps. On est d'accord sur les grandes lignes, mais il faut procéder paquet par paquet. J'é mets donc des réserves sur les propositions de Fabienne Keller.

M. Jean-Vincent Placé. – Je me réjouis de ce débat ! D'ailleurs, je dis à M. Fortassin, car je connais bien son courant politique, que j'ai bien entendu l'ode à la défense des territoires et le fait qu'il ne faut pas tout judiciaireiser. Mais je reprendrai une formule appréciée des radicaux de gauche, de l'abbé Lacordaire : « *entre le fort et le faible, c'est la loi qui protège et la liberté qui opprime* ». C'est aujourd'hui la réalité de la politique environnementale.

Certes, il y a sûrement des améliorations à apporter à la confection des directives, du point de vue démocratique et participatif. En tant qu'écologiste, je suis attaché à l'application des textes sur l'eau, l'air et les déchets – que Mme Keller n'a pas abordés. Tous ces problèmes ne s'arrêtent pas à nos frontières. C'est un défi européen et planétaire. La question des normes environnementales est très importante. Je constate aussi que les frontières des partis politiques ne correspondent pas forcément aux frontières écologiques. Mme Keller se montre en effet plus normative et volontariste sur les transpositions que Mme Bricq.

La question est celle de la transposition rapide des normes mais aussi de la transversalité, sur laquelle le Grenelle de l'environnement a permis d'avancer. Ce qui avait été fait par les cinq groupes de travail était très intéressant, par exemple sur les trames vertes et bleues.

Au-delà, Mme Keller a raison de porter attention à la question de la gouvernance, éminemment importante. Le problème est aussi celui du contrôle du respect des normes région par région, département par département. Il faut bien contrôler la réalité de la norme sur les différentes formes de pollution, dans le respect des acteurs locaux. Mais le volontarisme est aussi de donner une orientation. Par exemple, au niveau de la région Ile-de-France, on ne fait que voter des plans, sauf que personne n'en vérifie la mise en place efficace, et qu'il n'y a pas de bonus si on est vertueux ou de malus si on est mauvais. Il faut rétablir la parole politique. C'est en ce sens que les préconisations du rapport de Mme Keller me satisfont.

Mme Michèle André. – Nous sortons d'une campagne sénatoriale, et beaucoup d'élus de départements ruraux ont été confrontés au problème de l'assainissement individuel. Les contrôles s'effectuent en ce moment sur les équipements des particuliers, par exemple sur le type de fosses d'évacuation qu'ils possèdent. Souvent, on leur indique que leur équipement est non conforme, et il revient aux maires d'annoncer ces nouvelles aux particuliers qui ont dépensé l'argent pour cet équipement. Tout cela a quelque chose de désespérant !

Votre rapport est tout à fait intéressant, mais lorsque vous préconisez de réorganiser les ministères par rapport aux territoires et non l'inverse, je vous souhaite bon courage. En effet, j'ai pu constater toute l'ampleur de la tâche dans le cadre de la mission d'information sur la révision générale des politiques publiques.

Enfin, il est urgent d'ouvrir une conscience sur les dangers du bruit sur la santé. Beaucoup de nos compatriotes sont atteints de déficits auditifs plus ou moins importants, et en souffrent. De mon expérience professionnelle, je peux dire qu'on ne fait pas assez attention aux conséquences de ces maladies.

M. Charles Guené. – Pour les élus que nous sommes, l'expression du droit communautaire se réduit essentiellement à la transposition des directives et à l'application de la norme, alors que l'on atteint le stade ultime du processus législatif européen. Lorsque j'étais membre de la commission des lois nous avons fait une tournée des Parlements européens. J'avais alors été frappé devant le constat que les autres Parlements nationaux agissent nettement plus en amont dans le processus communautaire. C'est clairement l'une de nos faiblesses. Nous avons de gros efforts à faire en la matière. Agir sur la transposition et sur l'application se révèle assez vain quand le processus antérieur est déjà épuisé.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Je voudrais d'abord féliciter Mme Keller pour son excellent rapport. Je trouve que la démarche consistant à tirer des enseignements et à effectuer des recommandations pour améliorer la transposition des directives, à ce moment précis, est vraiment utile et importante.

Il me semble qu'il y a un moment privilégié des discussions, qui est celui où l'on discute des documents d'urbanisme, qu'il s'agisse de l'établissement des plans locaux d'urbanisme (PLU) ou des schémas de cohérence territoriale (SCOT). Ce moment privilégié, qui rassemble l'Etat avec les différentes administrations, peut faire bouger les choses, notamment pour sensibiliser les agents publics. Malgré tout, il faudra veiller à l'uniformité.

En effet, j'ai constaté, dans mon département, que l'on arrive quelquefois à des positions sur des établissements de cartes communales ou de PLU qui ne sont pas tout à fait identiques, ce qui me gêne. Il faut profiter de ces moments clés pour poser ces problématiques devant les élus locaux : car cela crée du lien entre la décision communautaire, l'action nationale et les mesures locales, tout en veillant à ce que l'administration formule des instructions claires et précises pour éviter les disparités.

M. François Marc, président. – S'agissant des provisions, bien sûr, le Gouvernement fait le nécessaire et agit de façon rationnelle. Mais, selon vous, quel est le risque réel que l'on ait à déboursier tout ou partie de cette somme au bout du compte ? N'y a-t-il pas là une forme d'agitation sur ces menaces de sanctions financières, sans condamnation avérée, tel le guignol lyonnais ? J'ai en tête un exemple sur l'eau.

Mme Fabienne Keller, rapporteur. – Je voudrais rappeler que le droit communautaire a été élaboré par le conseil de l'Union européenne et par le Parlement européen, et que, très majoritairement, ces textes ont été adoptés à l'unanimité. Nous sommes dans un processus où, entre celui qui vote et celui qui transpose, il peut y avoir plusieurs ministres. La technique de l'Union européenne est d'être très volontariste sur les objectifs, mais en fixant des délais de réalisation de ces objectifs de façon différée dans le temps. De fait, ce sont rarement ceux qui votent qui sont finalement responsables de la mise en œuvre, méconnaissant le fait que, si l'on veut « être dans les clous », il faut agir dès l'adoption de la directive.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué la question des finances. M. Emorine suggère de se servir un peu mieux des redevances des agences de bassin, voire de les augmenter, puisqu'on a là une base fiscale assez pertinente : elle fait payer ceux qui polluent et consomment de l'eau. Évidemment, les discussions dans chaque bassin sont difficiles et le prix de l'eau est une question éminemment politique, mais on dispose d'un outil que l'on n'a pas pour l'air, à part un peu de TGAP sur telle ou telle activité.

Je me propose d'ajouter au rapport la proposition de M. Emorine de mieux doter les agences de bassin, sachant que les autres acteurs ont plus de difficultés à trouver des ressources.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Je n'y suis pas hostile, mais les redevances de l'eau échappent au budget de l'Etat. C'est un problème. Et puis, il y aurait malgré tout beaucoup à dire sur les agences.

Mme Fabienne Keller, rapporteur. – L'évaluation des investissements totaux sur les réseaux est de 135 milliards d'euros pour refaire intégralement l'assainissement collectif en France. N'y a-t-il pas des endroits où il serait plus pertinent d'avoir un bon assainissement individuel, comme le suggère Mme André ? Au-delà, se pose la question du financement des équipements individuels. On ne peut pas ne pas prendre en compte la question financière. On ne règlera pas le problème de l'assainissement individuel par un texte de loi. C'est un problème de terrain, qui doit faire l'objet d'une discussion entre les acteurs concernés, pour qu'on monte les mécanismes de financement nécessaires. Sur l'assainissement collectif et individuel, peut-être pourrait-on initier un travail pour une nouvelle adaptation des directives. L'objectif de la commission n'est pas d'embêter les gens mais d'avoir un dispositif pertinent, qui supporte des adaptations dès lors qu'elles ne sont pas en contradiction avec l'objectif.

M. Germain, je me suis limitée au cas de textes qui doivent être mis en œuvre. L'incompréhension dans les procédures formelles est également liée au fait que nous appliquons ces textes vingt ans après leur adoption. Du coup, la perception des élus locaux qui n'ont jamais été associés au processus de décision et qui doivent tout financer eux-mêmes est négative. L'un des sujets est aussi de partager la prise de décision. C'est la question des fiches d'impact, des évaluations financières, de l'implication des acteurs de terrain.

M. du Luart, le problème des barrages entre tout à fait dans la problématique des normes contre les objectifs. La question du chauffage au bois illustre la complexité de l'écologie. Tout cela est multifactoriel.

M. Placé, sur les déchets, il y a effectivement un souci sur la directive relative aux décharges non autorisées. A ce jour, trois décharges sont encore non conformes en Guyane. Vous avez aussi évoqué les normes et leur réalité. Mon rapport se limite à la vérification de l'application des directives adoptées. Sur la qualité de l'air, on a des plans, mais l'on n'en contrôle pas la mise en œuvre, et l'on ne dispose pas d'un outil financier dédié. Du coup, on impose la solution la plus coûteuse, celle de la norme, dont on n'est pas sûr des effets par rapport aux résultats attendus. Tout cela est contre-productif.

Sur la réorganisation des ministères, ma remarque était un peu générale, car il y a sur le terrain des directions départementales et régionales qui reçoivent des recommandations de nombreux ministères. En principe, ce sont celles-ci qui sont proches de la vie réelle. Ma proposition relève donc davantage d'une philosophie générale qui partirait du terrain pour construire les ministères, à travers une sorte de « *reengineering* » des ministères.

M. Guené a très justement souligné la nécessité d'une action beaucoup plus en amont sur les textes communautaires. J'y souscris bien sûr.

Sur les questions d'urbanisme, les documents d'urbanisme sont absolument stratégiques, ce sont les documents les plus intégrateurs, notamment les SCOT.

Enfin, sur la question des provisions, elles sont établies en prenant en compte des probabilités. C'est un chiffrage qui est plutôt inférieur à la réalité des risques. Il faut revoir chaque année cette prévision, afin de remobiliser tout le monde.

M. François Marc, président. – Merci à tous pour ce débat très instructif et intéressant. Je vais vous demander si vous êtes d'accord pour adopter le rapport de Mme Keller pour qu'il donne lieu à publication.

La commission a donné acte de sa communication au rapporteur et a décidé, à l'unanimité, d'en autoriser la publication sous la forme d'un rapport d'information. Elle a autorisé également le rapporteur à mener une action de communication sur ce rapport.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET RENCONTRÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR

Votre rapporteur tient à remercier l'ensemble des personnes auditionnées qui, au travers d'auditions, de déplacements et de contributions écrites, ont permis la rédaction du présent rapport.

I. PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES À PARIS ET EN RÉGION PARISIENNE

A. AUDITIONS À PARIS

1. Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL)

M. Pascal Berteaud, directeur-adjoint du cabinet de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement ;

M. Jean-François Monteils, secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement ;

Mme Béatrice Lecomte, directrice des affaires financières ;

Mme Isabelle Da Silva, directrice des affaires juridiques ;

M. Raymond Cointe, directeur des affaires européennes ;

Mme Sabine Saint-Germain, sous-directrice des affaires juridiques, de l'environnement et de l'urbanisme ;

M. Alexandra Subrémon, membre du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), mission Europe/S2 ;

M. David Guillarme, chef de bureau du droit communautaire et international de l'environnement ;

M. Benoît Piguet, conseiller du secrétaire général ;

M. Laurent Amar, conseiller diplomatique de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet.

2. Secrétariat général des affaires européennes

Mme Anne-Laure de Coincy, secrétaire générale adjointe ;
M. Jean-Baptiste Laignelot, conseiller juridique ;
Mme Olfa Ouled-Azaiez, adjointe auprès du conseiller juridique ;
Mme Anne Duclaux, adjointe auprès du conseiller juridique ;
M. Véronique Fourquet, adjointe auprès du conseiller juridique ;
M. Matthieu Autret, chef du secteur ITEC (industrie, compétitivité, environnement énergie, télécommunications, recherche, espace) ;
Mme Hélène Charpentier, adjointe au chef du secteur ITEC ;
M. Didier Rat, adjoint au chef du secteur ITEC ;
M. Nicolas Debaisieux, adjoint au chef du secteur ITEC ;
Mlle Charline Nicolas, stagiaire du secteur juridique ;
Mlle Mélanie Truffier, stagiaire du secteur juridique.

B. DÉPLACEMENT À AIRPARIF

M. Jean-François Saglio, président ;
M. Didier Clave, directeur-adjoint ;
Mme Karine Léger, adjointe au directeur – service communication ;
M. Anne Kauffmann, directrice des études ;
M. Christian Renaudot, chargé de mission.

C. DÉPLACEMENT À ACHÈRES

M. Emeric Labedan, SIAAP, directeur adjoint du site Seine-Aval ;
Mlle Emilie Chefor, SIAAP, responsable communication du Site Seine-Aval ;
M. Jean-Pierre Bouvet, maître d'œuvre du site Seine-Aval.

D. DÉPLACEMENT À L'INVS

Mme Agnès Lefranc, adjointe au directeur du Département santé environnement de l'INVS ;
M. Christophe Declercq, coordonateur du programme de surveillance Air et Santé du Département santé environnement de l'INVS.

II. PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES À BRUXELLES

A. MEMBRES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT À LA COMMISSION EUROPÉENNE

M. Karl Falkenberg, directeur général de l'environnement ;

Mme Marie-Claude Blin, directrice-adjointe de l'unité mise en œuvre, infractions et questions juridiques de la direction générale de l'environnement.

B. MEMBRES DE LA REPRÉSENTATION PERMANENTE DE LA FRANCE À BRUXELLES

M. Philippe Etienne, Représentant de la France auprès de l'Union européenne ;

M. Fabrice Dubreuil, conseiller en charge de l'environnement ;

Mme Anne-Céline Didier, chargée de mission en charge de l'environnement.

III. PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES À STRASBOURG

A. MEMBRES DE L'ASPA (ASSOCIATION POUR LA SURVEILLANCE ET L'ÉTUDE DE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE)

M. Alain Target, directeur de l'ASPA ;

M. Joseph Kleinpeter, directeur adjoint ;

M. Emmanuel Rivière, ingénieur.

B. PERSONNALITÉS RENCONTRÉES AU PARLEMENT EUROPÉEN

M. Jo Leinen, président de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire ;

Mme Françoise Grossetête, député européenne, membre de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire ;

Mme Satu Hassi, député européenne, membre de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire.

IV. PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES À LYON

A. TABLE RONDE SUR L'EAU

M. Martin Guespereau, directeur général de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse ;

M. Jean-François Curci, directeur des interventions et des actions de bassin à l'agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse ;

M. Jean-Paul Colin, vice président de la communauté urbaine du Grand Lyon ;

M. Claude Presle, directeur adjoint de l'eau à la Communauté urbaine du Grand Lyon ;

M. Michel Dantin, président du comité de bassin ;

M. Jean-Pierre Bionda, DREAL, adjoint à la délégation de bassin.

B. TABLE RONDE SUR L'AIR

M. Philippe Ledenvic, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement ;

M. Michel Reppelin, président de Coparly, vice-président du Grand Lyon ;

M. Christophe Deblanc, chef de service adjoint à la DREAL Rhône-Alpes ;

M. Nicolas Lepelley, directeur adjoint ATMO Rhône-Alpes ;

Mme Marie-Blanche Personnaz, directrice du Groupement d'intérêt économique (GIE) ATMO Rhône-Alpes ;

M. Jean-Marie Bouillot, membre de la DREAL.

V. PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES À BORDEAUX

A. PRÉFECTURE

M. Patrick Stéfanini, préfet de la région Aquitaine, préfet de la zone de défense et de sécurité Sud-Ouest, et préfet de la Gironde ;

M. Thibaud de la Haye Jousselin, sous-préfet, directeur du cabinet de M. Patrick Stéfanini.

B. TABLE RONDE SUR L'EAU

M. Philippe Lansade, représentant du conseil régional Aquitaine ;

M. Vincent Hammel, représentant de l'agence de l'eau Adour-Garonne ;

M. Pierre Augey, administrateur de l'agence de l'eau Adour-Garonne ;

M. Jacques Maugein, conseiller général de Gironde, membre du comité de bassin ;

M. Guy Estrade, membre de la chambre régionale Aquitaine ;

M. Jean-Luc Iemmolo, directeur départemental adjoint des territoires et de la mer ;

M. Paul Cojocar, chef du service nature, eau et risques à la DDTM ;

M. Hervé Servat, directeur régional adjoint de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ;

Mme Marie-Françoise Bazerque, chef de service à la DREAL Aquitaine ;

M. Philippe Roubieu, DREAL adjoint ;

M. Jean-Pierre Turon, représentant de la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB), maire de Bassens ;

M. Bourgoigne, directeur de l'eau à la CUB.

C. TABLE RONDE SUR L'AIR

M. Patrice Russac, Directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Aquitaine.

Mme Anne Walryck, adjointe au maire de Bordeaux, chargée de la politique de développement durable et conseiller communautaire ;

M. Gérard Criqui, DREAL adjoint ;

M. Patrick Bourquin, directeur d'AIRAQ ;

M. Philippe Chapelet, chef de service de la prévention des risques (DREAL) ;

M. Laurent Borde, chef de division des risques chroniques et de la santé environnement (DREAL) ;

Mme Karine Mabillon, directrice du développement durable et de la participation à la CUB ;

M. Jean-François Guérin, service écologie de la CUB ;

M. Jean-Louis Bergey, directeur régional de l'ADEME ;

M. François Mansotte, ingénieur sanitaire à l'agence régionale de la santé ;

M. Lydie Laurent, chargée de mission environnement auprès du préfet de région.

ANNEXE 2

**ETAT DES LIEUX DES PROCÉDURES D'INFRACTION
AU STADE DU MANQUEMENT
(ARTICLE 258 DU TFUE)**

(Source : SGAE)

Annexe 9 : Affaires relatives au droit de l'environnement pendantes devant la CJUE au titre de l'article 258 TFUE

Total des affaires pendantes : 1

Saisines adoptées (non exécutées) :

- Eaux résiduaires urbaines (Infraction n° 2004/2032)
- Installations industrielles - révision des permis IPPC (Infraction n° 2009/2290)
- Qualité de l'air - PM 10 (Infraction n°2008/2192)

N° Affaire/Sujet	Ministère pilote (et associés)	Grief de la Commission (source du manquement	Position de la France (manquement contesté ou non) et Etat de la procédure
Affaire C-515/10 Déchets d'amiante	<u>MEEDDTL</u>	Manquement – Directive 1999/31 CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets et des dispositions de l'annexe de la décision 2003/33/CE	<p>Manquement contesté</p> <p><u>Etat de la procédure devant la Cour :</u></p> <p>Requête de la Commission du 3 novembre 2010.</p> <p>Mémoire en défense des autorités françaises déposé le 20 janvier 2011.</p> <p>Mémoire en réplique de la Commission attendu pour le 8 mars 2011.</p> <p>Attente de l'arrêt de la Cour.</p>

N° Affaire/Sujet	Ministère pilote (et associés)	Grief de la Commission (source du manquement)	Position de la France (manquement contesté ou non) et Etat de la procédure
Affaire C-597/10 Transposition de la directive 2007/60/CE inondation	<u>MEEDDTL</u> MIOMCT	Défaut de transposition – Directive 2007/60/CE établissant un cadre pour l'évaluation et la gestion des risques d'inondation	<p>Manquement non contesté</p> <p>Etat de la procédure devant la Cour :</p> <p>Requête transmise le 20 décembre 2010.</p> <p>Mémoire en défense des autorités françaises en cours de préparation. Dépôt le 3 mars 2011.</p> <p>Encodage le 3 mars 2011 dans la base MNE du décret n°2011-227 du 2 mars 2011 relatif à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (JORF 03/03/2011).</p> <p>Ordonnance de radiation du 8 août 2011 suite au désistement de la Commission.</p>

ANNEXE 3

**ÉTAT DES LIEUX DES PROCÉDURES D'INFRACTION
AU STADE DU MANQUEMENT SUR MANQUEMENT
(ARTICLE 260 DU TFUE)**

(Source : SGAE)

ANNEXE 8 : AFFAIRES RELATIVES AU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT OUVERTES AU TITRE DE L'ARTICLE 260 TFUE

Le présent document classe les procédures de l'article 260 (ex-article 228 TCE) formellement ouvertes 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).

Le total des affaires ouvertes se décompose comme suit :

Avis motivé	1
Mises en demeure	1
Demandes d'informations	2
Total	4

1. PROCEDURES AU STADE DE L'AVIS MOTIVE

N° Affaire/Sujet	Manquement constaté par la Cour/Stade de la procédure	Résumé du dossier/Echéances et mesures à prendre
<p>Aff. C-280/02</p> <p>Rejet des eaux usées (ERU)</p>	<p><u>Infraction 1998/2110 – Arrêt du 23 septembre 2004</u></p> <p>Violation de la directive 91/271 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 ; - 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 1^{er} grief, comme eutrophes ou susceptibles de le devenir à brève échéance. <p>⇒ Avls motivé 228</p>	<p>Avls motivé du 1^{er} février 2008</p>

2. PROCEDURES AU STADE DE LA MISE EN DEMEURE

N° Affaire/Sujet	Manquement constaté par la Cour/Stade de la procédure	Résumé du dossier/Echéances et mesures à prendre
<p>Aff. C-423/05</p> <p>Décharges non autorisées (DNA)</p>	<p><u>Infraction 2003/2030 – Arrêt du 29 mars 2007</u></p> <p>Exécution de l'arrêt du 29 mars 2007 par lequel la Cour a constaté le manquement de la France aux dispositions de la directive 75/442 relative aux déchets (remplacée par la directive 2000/12) et de la directive 1999/31 concernant la mise en décharge des déchets</p> <p>⇒ Mise en demeure 228</p>	<p>Mise en demeure du 8 mai 2008</p>

3. PROCEDURES AU STADE DE LA DEMANDE D'INFORMATIONS

N° Affaire/Sujet	Manquement constaté par la Cour/Stade de la procédure	Résumé du dossier/Echéances et mesures à prendre
Affaire C-383/09 Grand Hamster	<u>Arrêt du 9 juin 2011</u> En n'instaurant pas un programme de mesures permettant une protection stricte de l'espèce du grand hamster (<i>Cricetus cricetus</i>), la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12, paragraphe 1, sous d), de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, telle que modifiée par la directive 2000/105/CE du Conseil, du 20 novembre 2000.	Demande d'Informations du 11 juillet 2011

N° Affaire/Sujet	Manquement constaté par la Cour/Stade de la procédure	Résumé du dossier/Echéances et mesures à prendre
<p>Aff. C-64/09</p> <p>Véhicule hors d'usage</p>	<p><u>Arrêt du 15 avril 2010</u></p> <p>En ne prenant pas toutes les mesures législatives et réglementaires nécessaires pour transposer de manière correcte et complète les articles 2, point 13, 4, paragraphe 2, sous a), 5, paragraphes 3 et 4, dans la mesure, pour ce dernier paragraphe, où les démolisseurs ayant accepté la prise en charge d'un véhicule hors d'usage pour destruction sont exclus du système de compensation des coûts de traitement, 7, paragraphe 1, et 8, paragraphe 3, de la directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil, du 18 septembre 2000, relative aux véhicules hors d'usage, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive</p>	<p>Demande d'Informations du 3 mai 2010</p>

4. POUR MEMOIRE : PROCEDURES CLASSEES EN 2011

N° Affaire/Sujet	Manquement constaté par la Cour/Stade de la procédure	Résumé du dossier/Echéances et mesures à prendre
<p>Aff. C-35/10</p> <p>Transposition DEIE</p>	<p><u>Arrêt du 29 juillet 2010</u></p> <p>Exécution de l'arrêt du 29 juillet 2010 par lequel la Cour a constaté que la République française avait manqué à ses obligations en ne prenant pas, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive 2004/35/CE, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.</p>	<p>Classement le 19 mai 2011</p>
<p>Affaire C-395/10 Inspire</p>	<p><u>Arrêt du 3/02/2011</u></p> <p>En ne prenant pas, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil, du 14 mars 2007, établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive</p>	<p>Classement le 28 septembre 2011</p>

5. POUR MEMOIRE : PROCEDURES CLASSEES EN 2010

N° Affaire/Sujet	Manquement constaté par la Cour/Stade de la procédure	Résumé du dossier/Echéances et mesures à prendre
<p>Aff. C-266/99</p> <p>Pollution des eaux par le Nitrate en Bretagne</p>	<p>Arrêt du 8 mars 2001</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> <ul style="list-style-type: none"> - Non conformité de la teneur en nitrates des eaux superficielles destinées à l'alimentation en eau potable ; - Défaut d'adoption d'un plan d'action organique (PAO) cohérent ; - Absence de notification des plans de gestion des eaux (PGE). <p>⇒ Sursis à l'exécution de la saisine 228 décidé le 12.9.2007</p>	<p>Classement le 23 Juin 2010</p>

N° Affaire/Sujet	Manquement constaté par la Cour/Stade de la procédure	Résumé du dossier/Echéances et mesures à prendre
<p>Affaire C-443/08</p> <p>Composées organiques volatils</p>	<p><u>Arrêt du 7 mai 2009</u></p> <p>Exécution de l'arrêt du 7 mai 2009 par lequel la Cour a condamné la France pour transposition incorrecte et incomplète des articles 2 et 4 de la directive 1999/13/CE</p> <p>⇒ Mise en demeure 228</p>	<p>Classement le 18 mars 2010</p>
<p>Aff. C-241/08</p> <p>Article 6 habitat</p>	<p><u>Arrêt du 4 mars 2010</u></p> <p>Exécution de l'arrêt du 4 mars 2010 par lequel la Cour a constaté a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu, respectivement, de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et de l'article 6, paragraphe 3, de cette directive.</p>	<p>Classement le 24 novembre 2010</p>

ANNEXE 4

**RÉSUMÉ DES ARRÊTS DE LA CJUE
CONDAMNANT LA FRANCE
AU TITRE DES ARTICLES 258 ET 260 DU TFUE DE 2008 À 2011**

(Source : SGAE)

Annexe 7 : Liste des arrêts de la CJUE condamnant la France au titre des articles 258 et 260 (anciens article 226 et 228 TCE) depuis 2008 à 2011 (au 29 septembre 2011)

Total des condamnations : 25

Condamnation en 226/258 : 24
Condamnation en 228/260 : 1

Liste des arrêts de la CJCE condamnant la France au titre des articles 226 et 228 TCE en 2008

N° Affaire	Date	Domaine	Grief de la Commission (source du manquement)	Décision
Affaire C-147/07	31 janvier 2008	Environnement et consommateurs	Manquement d'État – Directives 80/778/CEE et 98/83/CE – Qualité des eaux destinées à la consommation humaine en Vendée, Charente-Maritime et Deux-Sèvres – Concentration maximale en nitrates et en pesticides – Application incorrecte Condamnation au titre de l'article 226 TCE	« Par ces motifs, la Cour (septième chambre) déclare et arrête: 1) En ne prenant pas toutes les mesures nécessaires pour se conformer à l'article 4 de la directive 98/83/CE du Conseil, du 3 novembre 1998, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions de cette directive. 2) La République française est condamnée aux dépens. »

N° Affaire	Date	Domaine	Grief de la Commission (source du manquement)	Décision
Affaire C-89/07	11 mars 2008	Libre circulation des personnes	<p>Manquement d'État – Emplois dans l'administration publique – Emplois de capitaine et d'officier (second de navire) à bord de tous les bateaux battant pavillon d'un État membre – Condition de nationalité</p> <p>Condamnation au titre de l'article 226 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (sixième chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En maintenant dans sa législation l'exigence de la nationalité française pour l'accès aux emplois de capitaine et d'officier (second de navire) à bord de tous les bateaux battant pavillon français, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 39 CE.</p> <p>2) La République française est condamnée aux dépens. »</p>
Affaire C-507/07	3 juin 2008	Propriété intellectuelle	<p>Manquement d'État – Règlement (CE) n° 6/2002 – Propriété industrielle et commerciale – Dessins ou modèles communautaires – Article 80, paragraphe 2 – Défaut de communication de la liste des tribunaux (transposition tardive)</p> <p>Condamnation au titre de l'article 226 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (sixième chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En l'absence de communication des tribunaux des dessins ou modèles communautaires à la Commission des Communautés européennes, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 80, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 6/2002 du Conseil, du 12 décembre 2001, sur les dessins ou modèles communautaires.</p> <p>2) La République française est condamnée aux dépens »</p>

N° Affaire	Date	Domaine	Grief de la Commission (source du manquement)	Décision
Affaire C-226/06	5 juin 2008	Politique sociale	<p>Manquement d'État – Directive 89/391/CEE – Mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail – Articles 2, 10, paragraphe 1, ainsi que 12, paragraphes 3 et 4 – Transposition non-conforme</p> <p>Condamnation au titre de l'article 226 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (première chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En ne prenant pas, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux articles 2, 10, paragraphe 1, ainsi que 12, paragraphes 3 et 4, de la directive 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.</p> <p>2) La République française est condamnée aux dépens. »</p>

N° Affaire	Date	Domaine	Grief de la Commission (source du manquement)	Décision
Affaire C-220/07	19 juin 2008	Politique industrielle	Manquement d'État – Directive 2002/22/CE – Communications électroniques – Désignation des entreprises en charge de la fourniture du service universel – Transposition incorrecte Condamnation au titre de l'article 226 TCE	« Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) déclare et arrête: 1) Par la transposition en droit interne des dispositions relatives à la désignation d'entreprises susceptibles de garantir la fourniture du service universel à laquelle elle a procédé, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 8, paragraphe 2, 12 et 13 ainsi que de l'annexe IV de la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel») 2) La République française est condamnée aux dépens. »

N° Affaire	Date	Domaine	Grief de la Commission (source du manquement)	Décision
Affaire C-389/05	17 juillet 2008	Agriculture	<p>Manquement d'État – Articles 43 CE et 49 CE – Liberté d'établissement et libre prestation des services – Police sanitaire – Centre d'insémination artificielle des bovins – Réglementation nationale conférant à des centres agréés le droit exclusif de fournir le service d'insémination artificielle des bovins sur un territoire donné et subordonnant la délivrance des licences d'inséminateur à la conclusion d'une convention avec l'un de ces centres</p> <p>Condamnation au titre de l'article 226 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En réservant le droit de fournir le service d'insémination artificielle des bovins à des centres d'insémination artificielle agréés, disposant d'une exclusivité géographique, ainsi qu'aux personnes titulaires d'une licence d'inséminateur dont la délivrance est subordonnée à la conclusion d'une convention avec l'un de ces centres, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 43 CE et 49 CE.</p> <p>2) La République française est condamnée aux dépens. »</p>
Affaire C-121/07	9 décembre 2008	Environnement et consommateurs - Droit institutionnel (article 228 TCE)	<p>Manquement d'État – Directive 2001/18/CE – Dissémination volontaire dans l'environnement et mise sur le marché d'OGM – Arrêt de la Cour constatant le manquement – Inexécution – Article 228 CE – Exécution en cours d'instance – Sanctions pécuniaires</p> <p>Condamnation au titre de l'article 228 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En ne prenant pas, à la date à laquelle a expiré le délai imparti dans l'avis motivé, toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt du 15 juillet 2004, Commission/France (C-419/03) concernant la non-transposition dans son droit interne des dispositions de la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 mars 2001, relative à</p>

N° Affaire	Date	Domaine	Grief de la Commission (source du manquement)	Décision
				<p>la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil, qui divergent ou vont au delà de celles de la directive 90/220/CEE du Conseil, du 23 avril 1990, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 228, paragraphe 1, 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 somme forfaitaire de 10 millions d'euros.</p> <p>3) La République française est condamnée aux dépens.</p> <p>4) La République tchèque supporte ses propres dépens. »</p>

N° Affaire	Date	Domaine	Grief de la Commission (source du manquement)	Décision
Affaire C-330/08	11 décembre 2008	Environnement et consommateurs	<p>Manquement d'État – Directive 2004/35/CE – Responsabilité environnementale – Prévention et réparation des dommages environnementaux – Non-transposition dans le délai prescrit</p> <p>Condamnation au titre de l'article 226 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (septième chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En ne prenant pas, dans le délai prescrit, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 19, paragraphe 1, premier alinéa, de cette directive.</p> <p>2) La République française est condamnée aux dépens. »</p>

Liste des arrêts de la CJCE condamnant la France au titre des articles 226 et 228 TCE en 2009

<p>Affaire C-224/08</p>	<p>10 février 2009</p>	<p>Libre circulation des personnes</p>	<p>Manquement d'État – Directive 2006/100/CE – Non-transposition dans le délai prescrit</p> <p>Condamnation au titre de l'article 226 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (huitième chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En ne prenant pas, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2006/100/CE du Conseil, du 20 novembre 2006, portant adaptation de certaines directives dans le domaine de la libre circulation des personnes, en raison de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 2 de cette directive.</p> <p>2) La République française est condamnée aux dépens. »</p>
-------------------------	------------------------	--	---	--

<p>Affaire C-556/07</p>	<p>5 mars 2009</p>	<p>Politique de la pêche</p>	<p>Manquement d'État – Politique commune de la pêche – Règlement (CE) n° 894/97 – Filet maillant dérivant – Notion – Filet de pêche dénommé 'thonaille' – Interdiction pour la pêche de certaines espèces – Règlements (CEE) n° 2847/93 et (CE) n° 2371/2002 – Absence de système de contrôle efficace en vue de faire respecter cette interdiction.</p> <p>Condamnation au titre de l'article 226 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En s'abstenant de contrôler, d'inspecter et de surveiller de façon satisfaisante l'exercice de la pêche au regard de l'interdiction des filets maillants dérivants pour la capture de certaines espèces et en ne veillant pas à ce que soient prises des mesures appropriées contre les responsables d'infractions à la réglementation communautaire en matière d'utilisation des filets maillants dérivants, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2 et 31, paragraphes 1 et 2, du règlement (CEE) n° 2847/93 du Conseil, du 12 octobre 1993, instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche, tel que modifié par le règlement (CE) n° 2846/98 du Conseil, du 17 décembre 1998, ainsi que des articles 23, paragraphes 1 et 2, 24 et 25, paragraphes 1 et 2, du règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil, du 20 décembre 2002, relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche.</p> <p>2) La République française est condamnée aux dépens. »</p>
-------------------------	--------------------	------------------------------	--	---

Affaire C-443/08	7 mai 2009	Environnement et consommateurs	<p>Manquement d'État – Directive 1999/13/CE – Réduction des émissions de composés organiques volatils – Non-transposition des notions de 'petite installation' et de 'modification substantielle'</p> <p>Condamnation au titre de l'article 226 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En ne prenant pas, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour transposer de manière correcte les articles 2, points 3 et 4, ainsi que 4, point 4, de la directive 1999/13/CE du Conseil, du 11 mars 1999, relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.</p> <p>2) La République française est condamnée aux dépens. »</p>
------------------	------------	--------------------------------	---	--

C-327/08	11 juin 2009	Droit des entreprises	<p>Directives 89/665/CEE et 92/13/CEE – Procédures de recours en matière de passation de marchés publics – Garantie d'un recours efficace – Délai minimal à respecter entre la notification de la décision d'attribution du marché aux candidats et soumissionnaires évincés et la signature du contrat relatif à ce marché</p> <p>Condamnation au titre de l'article 226 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En adoptant et en maintenant en vigueur l'article 1441-1 du nouveau code de procédure civile, tel que modifié par l'article 48-1° du décret n° 2005-1308, du 20 octobre 2005, relatif aux marchés passés par les entités adjudicatrices mentionnées à l'article 4 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, dans la mesure où cette disposition prévoit, pour la réponse du pouvoir adjudicateur ou de l'entité adjudicatrice à une mise en demeure, un délai de dix jours excluant tout référé précontractuel avant ladite réponse et sans que ce délai suspende le délai à respecter entre la notification de la décision d'attribution du marché aux candidats et soumissionnaires évincés et la signature du contrat, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des directives 89/665/CEE du Conseil, du 21 décembre 1989, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux, telle que modifiée par la directive 92/50/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, et 92/13/CEE du Conseil, du 25 février 1992, portant coordination des dispositions législatives.</p>
----------	-----------------	--------------------------	---	--

C-468/08	01 octobre 2009	Libre circulation des personnes	<p>Reconnaissance des qualifications professionnelles - Directive 2005/36/CE - Défaut de transposition</p> <p>Condamnation au titre de l'article 226 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (sixième chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En ne prenant pas toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 63 de cette directive.</p> <p>2) La République française est condamnée aux dépens. »</p>
----------	-----------------	---------------------------------	--	---

C-299/08	10 décembre 2009	Droit des entreprises	<p>Directive 2004/18/CE – Procédures de passation des marchés publics – Réglementation nationale prévoyant une procédure unique pour l’attribution du marché de définition des besoins et du marché d’exécution y faisant suite</p> <p>Condamnation au titre de l’article 226 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En adoptant et en maintenant en vigueur les articles 73 et 74-IV du code des marchés publics adopté par décret n° 2006-975, du 1^{er} août 2006, dans la mesure où ces dispositions prévoient une procédure de marchés de définition qui permet à un pouvoir adjudicateur d’attribuer un marché d’exécution (de services, de fournitures ou de travaux) à l’un des titulaires des marchés de définition initiaux avec une mise en concurrence limitée à ces titulaires, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2 et 28 de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.</p> <p>2) Le recours est rejeté pour le surplus.</p> <p>3) La République française est condamnée aux dépens. »</p>
----------	------------------------	--------------------------	---	--

Liste des arrêts de la CJCE condamnant la France au titre des articles 226 et 228 TCE en 2010

C-333/08	28 janvier 2010	Libre circulation des marchandises	<p>Articles 28 CE et 30 CE – Restriction quantitative à l’importation – Mesure d’effet équivalent – Régime d’autorisation préalable – Auxiliaires technologiques et denrées alimentaires pour la préparation desquelles ont été utilisés des auxiliaires technologiques en provenance d’autres États membres où ils sont légalement fabriqués et/ou commercialisés – Procédure permettant aux opérateurs économiques d’obtenir l’inscription de telles substances sur une ‘liste positive’ – Clause de reconnaissance mutuelle – Cadre réglementaire national créant une situation d’insécurité juridique pour des opérateurs économiques</p> <p>Condamnation au titre de l’article 226 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En prévoyant, pour les auxiliaires technologiques et les denrées alimentaires pour la préparation desquelles ont été utilisés des auxiliaires technologiques provenant d’autres États membres où ils sont légalement fabriqués et/ou commercialisés, un régime d’autorisation préalable ne respectant pas le principe de proportionnalité, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l’article 28 CE.</p> <p>2) La République française est condamnée aux dépens. »</p>
----------	-----------------	------------------------------------	---	--

C-170/09	25 février 2010	Fiscalité	<p>Directive 2005/60/CE - Blanchiment de capitaux et financement du terrorisme - Non-transposition dans le délai prescrit</p> <p>Condamnation au titre de l'article 226 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En n'ayant pas adopté, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 2005, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.</p> <p>2) La République française est condamnée aux dépens. »</p>
----------	--------------------	------------------	---	---

C-241/08	04 mars 2010	Environnement et consommateurs	<p>Directive 92/43/CEE - Article 6, paragraphes 2 et 3 - Transposition incorrecte - Zones spéciales de conservation - Effets significatifs d'un projet sur l'environnement - Caractère 'non perturbant' de certaines activités - Évaluation des incidences sur l'environnement</p> <p>Condamnation au titre de l'article 226 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) La République française,</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'une part, en prévoyant de manière générale que la pêche, les activités aquacoles, la chasse et les autres activités cynégétiques pratiquées dans les conditions et sur les territoires autorisés par les lois et règlements en vigueur ne constituent pas des activités perturbantes ou ayant de tels effets, et - d'autre part, en exemptant systématiquement de la procédure d'évaluation des incidences sur le site les travaux, ouvrages et aménagements prévus par les contrats Natura 2000, et - en exemptant systématiquement de cette procédure les programmes et projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements soumis à un régime déclaratif, <p>a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu, respectivement, de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et de l'article 6, paragraphe 3, de cette directive.</p> <p>2) Le recours est rejeté pour le surplus.</p> <p>3) La République française est condamnée à supporter les deux tiers des dépens. La Commission européenne est condamnée à supporter le tiers de ceux-ci. »</p>
----------	--------------	--------------------------------	--	--

C-197/08	04 mars 2010	Fiscalité	<p>Directive 95/59/CE - Impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés - Article 9, paragraphe 1 - Libre détermination, par les fabricants et importateurs, des prix maximaux de vente au détail de leurs produits - Réglementation nationale imposant un prix minimal de vente au détail des cigarettes - Réglementation nationale interdisant la vente des produits du tabac à 'un prix de nature promotionnelle contraire aux objectifs de santé publique' - Notion de 'législations nationales sur le contrôle du niveau des prix ou le respect des prix imposés' - Justification - Protection de la santé publique - Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac</p> <p>Condamnation au titre de l'article 226 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En adoptant et en maintenant en vigueur un système de prix minimal pour la vente au détail des cigarettes mises à la consommation en France de même qu'une interdiction de vendre des produits du tabac «à un prix de nature promotionnelle contraire aux objectifs de santé publique», la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 95/59/CE du Conseil, du 27 novembre 1995, concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés, telle que modifiée par la directive 2002/10/CE du Conseil, du 12 février 2002.</p> <p>2) La République française est condamnée aux dépens. »</p>
----------	-----------------	------------------	---	---

C-64/09	15 avril 2010	Environnement et consommateurs	<p>Directive 2000/53/CE - Articles 5, paragraphes 3 et 4, 6, paragraphe 3, ainsi que 7, paragraphe 1 - Transposition non-conforme</p> <p>Condamnation au titre de l'article 226 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (première chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En ne prenant pas toutes les mesures législatives et réglementaires nécessaires pour transposer de manière correcte et complète les articles 2, point 13, 4, paragraphe 2, sous a), 5, paragraphes 3 et 4, dans la mesure, pour ce dernier paragraphe, où les démolisseurs ayant accepté la prise en charge d'un véhicule hors d'usage pour destruction sont exclus du système de compensation des coûts de traitement, 7, paragraphe 1, et 8, paragraphe 3, de la directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil, du 18 septembre 2000, relative aux véhicules hors d'usage, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.</p> <p>2) Le recours est rejeté pour le surplus.</p> <p>3) La Commission européenne et la République française supportent, chacune pour leur part, leurs propres dépens. »</p>
---------	---------------	--------------------------------	---	---

C-492/08	17 juin 2010	Fiscalité	<p>Directive 2006/112/CE - Taxe sur la valeur ajoutée - Taux réduit - Articles 96 et 98, paragraphe 2 - Annexe III, point 15 - Aide juridictionnelle - Prestations d'avocats - Indemnisation entière ou partielle par l'État</p> <p>Condamnation au titre de l'article 226 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (première chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En appliquant un taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée aux prestations rendues par les avocats, avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et avoués, pour lesquelles ceux-ci sont indemnisés totalement ou partiellement par l'État dans le cadre de l'aide juridictionnelle, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 96 et 98, paragraphe 2, de la directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.</p> <p>2) La République française est condamnée aux dépens. »</p>
----------	-----------------	------------------	--	---

C-35/10	29 juillet 2010	Environnement	<p>Directive 2006/21/CE - Protection de l'environnement - Gestion des déchets - Extraction minière - Défaut de transposition dans le délai prescrit</p> <p>Condamnation au titre de l'article 258 TFUE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (huitième chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En ne prenant pas, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive 2004/35/CE, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.</p> <p>2) La République française est condamnée aux dépens. »</p>
---------	--------------------	---------------	--	---

C-89/09	16 décembre 2010	Liberté d'établissement	<p>Liberté d'établissement – Article 43 CE – Santé publique – Exploitation des laboratoires d'analyses de biologie médicale – Législation nationale limitant à 25 % du capital social la participation des associés n'exerçant pas la profession de biologiste – Interdiction de participer au capital de plus de deux sociétés exploitant en commun un ou plusieurs laboratoires d'analyses de biologie médicale – Objectif visant à assurer l'indépendance professionnelle des biologistes – Objectif visant à maintenir une pluralité de l'offre en matière de biologie médicale – Cohérence – Proportionnalité</p> <p>Condamnation au titre de l'article 226 TCE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En interdisant aux biologistes de détenir une participation dans plus de deux sociétés constituées en vue de l'exploitation en commun d'un ou de plusieurs laboratoires d'analyses de biologie médicale, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 43 CE.</p> <p>2) Le recours est rejeté pour le surplus.</p> <p>3) La République française et la Commission européenne supportent leurs propres dépens. »</p>
---------	------------------------	------------------------------------	--	---

Liste des arrêts de la CJCE condamnant la France au titre des articles 258 et 260 TFUE en 2011

C-395/10	3 février 2011	Environnement	<p>Manquement d'État – Directive 2007/2/CE – Politique de l'environnement – Infrastructure d'information géographique – Échange et mise à jour de données en format électronique – Défaut d'adoption des mesures nationales de transposition»</p> <p>Condamnation au titre de l'article 258 TFUE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (sixième chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En ne prenant pas, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil, du 14 mars 2007, établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.</p> <p>2) La République française est condamnée aux dépens. »</p>
C-50/08	24 mai 2011	Liberté d'établissement	<p>«Manquement d'État – Article 43 CE – Liberté d'établissement – Notaires – Condition de nationalité – Article 45 CE – Participation à l'exercice de l'autorité publique»</p> <p>Condamnation au titre de l'article 258 TFUE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En imposant une condition de nationalité pour l'accès à la profession de notaire, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 43 CE.»</p>

C-383/09	9 juin 2011	Environnement	<p>«Manquement d'État – Directive 'habitats' – Insuffisance des mesures prises pour protéger l'espèce <i>Cricetus cricetus</i> (grand hamster) – Détérioration des habitats»</p> <p>Condamnation au titre de l'article 258 TFUE</p>	<p>« Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) déclare et arrête:</p> <p>1) En n'instaurant pas un programme de mesures permettant une protection stricte de l'espèce du grand hamster (<i>Cricetus cricetus</i>), la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12, paragraphe 1, sous d), de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, telle que modifiée par la directive 2006/105/CE du Conseil, du 20 novembre 2006. »</p>
----------	-------------	---------------	---	---