

N° 402

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juin 2008

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le suivi des **procédures d'infraction au droit communautaire dans le domaine de l'environnement,***

Par Mme Fabienne KELLER,

Sénateur.

---

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



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	7
<b>I. « TABLEAU DE BORD » DE LA SITUATION FRANÇAISE EN MATIÈRE DE PRÉ-CONTENTIEUX ET CONTENTIEUX</b> .....	9
<b>A. PRINCIPAUX ÉLÉMENTS STATISTIQUES</b> .....	9
1. <i>Le 24<sup>ème</sup> rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire</i> .....	9
a) Le droit communautaire de l'environnement : premier pourvoyeur de procédures .....	9
b) Des affaires qui parviennent à un stade avancé de la procédure .....	11
2. <i>Les performances françaises</i> .....	12
a) L'évolution récente de notre « stock » de procédures.....	12
b) La transposition des directives.....	13
<b>B. DES ÉVOLUTIONS IMPORTANTES SUR LES PROCÉDURES LES PLUS AVANCÉES</b> .....	15
1. <i>Trois procédures à l'évolution contrastée</i> .....	17
a) OGM : la France en passe d'échapper à la somme forfaitaire ? .....	17
b) Un ultime et coûteux sursis dans l'affaire « Nitrates de Bretagne » .....	18
c) Eaux usées : un pas de plus vers la saisine ? .....	20
2. <i>Sanctions pécuniaires : une jurisprudence attendue</i> .....	21
a) Les conclusions de l'avocat général dans l'affaire « OGM » .....	22
b) 367 millions d'euros provisionnés pour les litiges environnementaux .....	23
<b>II. UNE OBLIGATION DE RÉSULTAT RENFORCÉE, DES EFFORTS D'ADAPTATION À POURSUIVRE</b> .....	25
<b>A. « POUR UNE EUROPE DES RÉSULTATS »</b> .....	25
1. <i>Les initiatives de la Commission</i> .....	25
a) L'échange d'information et la résolution des problèmes « en amont » .....	25
b) La gestion des procédures d'infraction .....	26
c) La médiatisation des procédures : un outil à part entière de la Commission .....	27
2. <i>Les autres éléments de contexte</i> .....	27
a) Les conséquences du traité de Lisbonne.....	28
b) Un Parlement européen vigilant.....	28
<b>B. QUELLE RÉPONSE FRANÇAISE AUX NOUVEAUX ENJEUX ?</b> .....	30
1. <i>Une administration davantage mobilisée que par le passé</i> .....	30
a) Mieux transposer .....	30
b) Des procédures d'infraction mieux suivies .....	31
2. <i>Le MEEDDAT : un outil plus efficace pour appliquer le droit communautaire de l'environnement</i> .....	31
a) Les bénéfices attendus de la réorganisation de l'administration centrale.....	31
b) Une montée en puissance des études d'impact .....	32
c) Les enjeux liés au droit communautaire de l'environnement pris en compte dans les documents budgétaires .....	34
3. <i>Quelle implication pour les Parlements nationaux et les collectivités territoriales ?</i> .....	35

a) Des « leviers » d'action multiples pour le Parlement .....	35
b) Des collectivités territoriales mieux associées .....	37
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41
<b>ANNEXES</b> .....	47
<b>I. PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES ET RENCONTRÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	47
<b>II. DIRECTIVES ENVIRONNEMENTALES À TRANSPOSER OU EN RETARD DE TRANSPOSITION AU 5 MAI 2008</b> .....	49
<b>III. RAPPEL DES PROCÉDURES PRÉVUES PAR LES ARTICLES 226 ET 228 DU TRAITÉ</b> .....	53
<b>IV. LA MÉDIATISATION DES PROCÉDURES PAR LA COMMISSION : LE COMMUNIQUÉ DE PRESSE SUR L'AFFAIRE « EAUX RÉSIDUAIRES URBAINES »</b> .....	55

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le droit communautaire de l'environnement constitue une préoccupation désormais bien identifiée de votre commission des finances. Au non-respect de ce droit, et aux lourdes sanctions pécuniaires qu'il engendre, sont en effet associés des **enjeux budgétaires potentiellement considérables** pour notre pays.

Auteur de deux rapports d'information<sup>1</sup> sur ce thème, votre rapporteur spécial procède désormais à un examen annuel de l'évolution de notre situation précontentieuse et contentieuse. Au-delà de son intérêt statistique, ce « **tableau de bord** » des **procédures en cours** illustre la vigilance dont votre commission des finances fait preuve à l'égard des cas d'infraction concernant la France.

Il témoigne aussi de l'attention portée aux progrès réalisés par nos administrations nationales pour mieux **anticiper l'impact** des normes environnementales en cours d'élaboration, mieux **appliquer** le droit communautaire ou mieux **gérer** les précontentieux et contentieux qu'il n'a pas été possible d'éviter. Votre rapporteur spécial ne perd naturellement pas de vue que les effets des nouvelles procédures mises en œuvre et des réformes accomplies au niveau national ne sauraient être sensibles qu'à moyen terme. En la matière, **le seul indicateur de performance pertinent sera, par conséquent, la baisse effective du nombre de procédures d'infraction ouvertes contre la France et de condamnations à déplorer.**

La présente édition de ces travaux se justifie, en outre, par les évolutions notables qu'a connues le cadre d'application du droit communautaire au cours des derniers mois, évolutions qui conduisent, *in fine*, à un **renforcement de l'obligation de résultat faite aux Etats membres.**

La démarche de votre rapporteur spécial n'est évidemment **pas neutre**, à l'heure où la France s'apprête à exercer la **présidence de l'Union européenne** et où elle a fait de **l'environnement** une des priorités de son mandat. Les présents développements viennent donc rappeler les **vertus de l'exemplarité**, et se fondent sur la conviction que, pour promouvoir de nouvelles avancées en matière de législation environnementale, notre pays sera d'autant plus entendu dans les enceintes communautaires qu'il pourra se prévaloir d'une application scrupuleuse du droit existant.

---

<sup>1</sup> *Rapports d'information n<sup>os</sup> 342 (2005-2006) et 332 (2006-2007).*



## SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Propositions	Mise en œuvre
<i>Sensibiliser les agents publics et développer l'évaluation</i>	
Sensibiliser davantage les agents publics à l'importance du droit communautaire dans le domaine de l'environnement	<b>Formation</b> des agents aux enjeux communautaires dans le cadre du séminaire Europe du Cycle supérieur de management du MEEDDAT (transposition, application du droit communautaire, contentieux).
Réaliser des études d'impact juridiques, budgétaires et organisationnelles	<b>Systématisation progressive de l'évaluation au regard du développement durable</b> , c'est-à-dire prenant en compte les impacts économiques et budgétaires, sociaux et environnementaux des projets et politiques publiques, en articulation avec les démarches et calendriers européens.  Création d'un <b>Commissariat général au développement durable</b> .  <b>Travaux complémentaires aux études d'impact menées par la Commission</b> , destinés à en évaluer les effets en France et orienter les positions défendues par les autorités françaises.
Développer une analyse coûts/bénéfices des mesures environnementales en aval	
<i>Faire coïncider le temps national et les exigences communautaires</i>	
Se saisir en amont des livres blancs, livres verts et propositions de la Commission	<b>Réorganisation de l'administration centrale du MEEDDAT</b> afin d'améliorer le dispositif de suivi à la fois des textes en cours de négociation et des conditions de leur transposition en droit français.  <b>Point hebdomadaire sur l'état de transposition</b> des directives environnementales au MEEDDAT.
Adapter les modalités de transposition des directives	
<i>Renforcer l'analyse politique des projets de législation, en resserrant les liens entre les institutions</i>	
Renforcer les liens entre gouvernement, Parlement national et Parlement européen	Création d'un <b>groupe de travail</b> sur les relations entre le gouvernement et le Parlement au regard du traité de Lisbonne et de l'article 88-4 de la Constitution.

Propositions	Mise en œuvre
<p>Associer davantage les collectivités territoriales à l'élaboration du droit communautaire</p>	<p>Création d'une <b>commission nationale des exécutifs locaux</b> (concertation entre les ministères et les principales associations d'élus locaux sur les sujets notamment communautaires).</p> <p><b>Réunion trimestrielle d'un groupe de travail technique</b> associant les secteurs du SGAE et les correspondants sectoriels des associations de collectivités territoriales.</p> <p>Création d'une <b>commission consultative d'évaluation des normes</b> chargée, au sein du comité des finances locales, d'émettre un avis sur les propositions de textes communautaires ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics.</p>
<p><i>Revoir l'organisation actuelle pour assurer une application effective et rapide du droit communautaire de l'environnement</i></p>	
<p>Renforcer la coordination interministérielle au niveau de la transposition et de l'application</p>	<p>Mise en œuvre des recommandations de l'étude du Conseil d'Etat « <i>Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national</i> » (généralisation progressive des <b>tableaux de concordance</b> et améliorations apportées à la <b>base « transpositions »</b> du SGAE).</p> <p>Doublement de la fréquence des réunions du <b>groupe à haut niveau sur la transposition</b>. Et <b>présence accrue du SGAE</b> lors des réunions interministérielles et réunions de travail soulevant d'importants enjeux communautaires, ainsi que lors des <b>débats parlementaires</b> entourant l'adoption de textes de transposition.</p> <p>Amélioration de la transmission de l'information du SGAE vers les <b>correspondants précontentieux</b> des ministères lors des différentes étapes de la procédure d'infraction.</p> <p>Constitution d'une <b>base de données « infractions »</b> au SGAE.</p>
<p>Faire de la LOLF un outil de suivi des litiges</p>	<p><b>Prise en compte de la dimension communautaire dans les objectifs et indicateurs du projet annuel de performances (PAP)</b> de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » (indicateur de transposition, objectifs corrélés à la bonne application de certaines directives...).</p>



## I. « TABLEAU DE BORD » DE LA SITUATION FRANÇAISE EN MATIÈRE DE PRÉ-CONTENTIEUX ET CONTENTIEUX

Les précédents travaux de suivi de votre rapporteur spécial, effectués au premier semestre 2007, traduisaient une amélioration progressive de notre situation au regard des procédures précontentieuses et contentieuses<sup>1</sup>.

Si, en général, la stabilité prévaut en 2008, les trois dossiers les plus « sensibles » pour la France ont néanmoins connu des **évolutions notables et contrastées** au cours des derniers mois.

### A. PRINCIPAUX ÉLÉMENTS STATISTIQUES

#### 1. Le 24<sup>ème</sup> rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire

Dans son 24<sup>ème</sup> rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire<sup>2</sup>, la Commission dresse un état des lieux du respect de la législation communautaire décliné par politique et par Etat membre. L'analyse des annexes statistiques à ce rapport traduit la **spécificité du droit communautaire de l'environnement**, à la fois « premier pourvoyeur » d'affaires et à l'origine de procédures parvenant souvent à un stade avancé.

##### *a) Le droit communautaire de l'environnement : premier pourvoyeur de procédures*

Au 31 décembre 2006, **le secteur de l'environnement était celui dans lequel le plus grand nombre de cas d'infractions était examiné** par la Commission, avec 21,04 % du total. Venaient ensuite les cas liés au marché intérieur et aux services (17,2 %), aux taxes et à l'union douanière (13,43 %), et à l'énergie et aux transports (11,21 %).

L'environnement était également le **3<sup>ème</sup> secteur**<sup>3</sup> où l'on constatait **plus de nouveaux cas d'infraction examinés** par la Commission au cours de l'année 2006 (367 cas et 14,58 % du total), juste derrière le marché intérieur et les services (461 cas et 18,31 % du total) et l'énergie et les transports (370 cas et 14,69 % du total).

---

<sup>1</sup> Voir les rapports d'information n<sup>os</sup> 342 (2005-2006) et 332 (2006-2007).

<sup>2</sup> Publié le 17 juillet 2007, ce rapport s'appuie sur des statistiques arrêtées au 31 décembre 2006. Les annexes statistiques au rapport ont le statut de document de travail de la Commission (SEC(2007)276).

<sup>3</sup> Les statistiques de la Commission reposent sur une division des politiques en 22 secteurs.

**Le secteur de l'environnement en tête pour le nombre de cas examinés au 31 décembre 2006**

Secteur	Cas examinés au 31 décembre		Cas nouvellement détectés	
	Nombre	%	Nombre	%
Energie et transports	365	11,21	370	14,69
Emploi	287	8,82	155	6,16
Entreprises et industrie	258	7,93	281	11,16
Environnement	685	21,04	367	14,58
Marché intérieur et services	560	17,20	461	18,31
Taxes et union douanière	437	13,43	276	10,96
Santé et protection des consommateurs	191	5,87	294	11,68
<b>Ensemble des secteurs*</b>	<b>3 255</b>	<b>100,00</b>	<b>2 518</b>	<b>100,00</b>

\* La ligne "Ensemble des secteurs" ne totalise pas les lignes précédentes, où n'ont été retenus que les secteurs les plus significatifs

Source : commission des finances, d'après les statistiques de la Commission européenne

Les cas d'infraction nouvellement détectés en 2006 se sont élevés à 2.518. 41,66 % d'entre eux résultaient de **plaintes** adressées à la Commission, 35,9 % de la **non-communication** par les Etats membres des mesures de transposition des directives<sup>1</sup> et 22,44 % des **investigations** engagées *proprio motu* par la Commission.

Appliquées au seul secteur de l'environnement, ces proportions sont de **45,5 % pour les plaintes**, de 5,45 % pour les non-communications et de **49,05 % pour les initiatives propres** de la Commission. Selon votre rapporteur spécial, ces données traduisent à la fois :

1) le rôle primordial joué par les **citoyens** européens, et notamment par les associations et organisations non gouvernementales, dans l'éclosion des procédures dans le domaine de l'environnement ;

2) l'importance des procédures résultant d'investigations propres de la Commission, et qui témoignent de ce que **le précontentieux et le contentieux constituent des leviers privilégiés de son action**, et plus particulièrement des directions générales en charge de l'environnement.

**L'importance des plaintes et des initiatives de la Commission dans l'origine des nouveaux cas environnementaux examinés en 2006**

Origine	Total des secteurs		Environnement	
	Nombre	%	Nombre	%
Initiative de la Commission	565	22,44	180	49,05
Plaintes reçues	1 049	41,66	167	45,50
Non-communication de transposition	904	35,90	20	5,45
<b>Total</b>	<b>2 518</b>	<b>100,00</b>	<b>367</b>	<b>100,00</b>

Source : commission des finances, d'après les statistiques de la Commission européenne

<sup>1</sup> Les cas de non-communication des mesures de transposition résultent également de l'initiative de la Commission, mais font l'objet d'une catégorie statistique distincte.

*b) Des affaires qui parviennent à un stade avancé de la procédure*

On observe également que 49,5 % des cas d'infraction examinés en 2006 ne faisaient pas l'objet d'une procédure ouverte au 31 décembre de cette même année. Appliqué à l'environnement, ce ratio atteint seulement **21,3 %**. La matière environnementale semble donc particulièrement **propice au lancement effectif de procédures par la Commission**.

Par ailleurs, les dossiers environnementaux parviennent, comparativement, à des **stades de la procédure plus avancés** que les autres. De fait, sur l'ensemble des cas ouverts au 31 décembre 2006 :

- 17,23 % étaient parvenus au stade de la saisine de la Cour de justice des Communautés européennes au titre de l'article 226<sup>1</sup> ;

- 5,4 % faisaient l'objet d'une procédure en application de l'article 228, soit postérieure à un premier arrêt en manquement de la Cour de justice.

Ainsi que l'indique le tableau ci-après, ces valeurs sont **supérieures à celles constatées dans le cadre des autres grandes politiques communautaires**.

**Stades de la procédure 226 atteints selon les secteurs**

	<b>Cas examinés au 31 décembre 2006</b>	<b>Saisine 226 de la CJCE (%)</b>	<b>Lancement d'une procédure 228 (%)</b>
<i>Entreprises et industrie</i>	258	8,14	1,16
<i>Emploi, affaires sociales</i>	287	8,36	2,09
<i>Energie et transports</i>	365	9,32	4,10
<i>Environnement</i>	685	17,23	5,40
<i>Marché intérieur</i>	560	13,39	3,39
<i>Taxes et union douanière</i>	437	5,49	0,46
<i>Santé et protection des consommateurs</i>	191	5,76	1,05
<b>Total des secteurs*</b>	<b>3.255</b>	<b>11,03</b>	<b>2,89</b>

\*Cette ligne ne totalise pas les précédentes, où ne figurent que les principaux secteurs.  
Source : commission des finances, d'après les statistiques de la Commission européenne

<sup>1</sup> Les procédures d'infraction au droit communautaire sont régies par les articles 226 et 228 du traité, dont le dispositif est expliqué en annexe au présent rapport. La procédure prévue à l'article 226 vise à faire constater par la Cour de justice des Communautés européennes un manquement d'un Etat membre au droit communautaire. Si l'arrêt de la Cour établit un tel manquement, la Commission déclenche une nouvelle procédure en application de l'article 228 afin que l'Etat membre se conforme au premier arrêt. Si le manquement persiste, la Cour peut être amenée à constater un « manquement sur manquement », en principe assorti de sanctions pécuniaires.

## 2. Les performances françaises

### a) L'évolution récente de notre « stock » de procédures

Les travaux de suivi effectués en 2007<sup>1</sup> par votre rapporteur spécial avaient permis de constater une certaine « embellie » sur le front des procédures affectant la France. A cet égard, **il convient de se féliciter que, depuis le début de l'année 2008, aucune nouvelle procédure d'infraction n'ait été lancée dans le secteur ITEC<sup>2</sup>, alors même que 15 avaient été ouvertes en 2007<sup>3</sup>.**

Par ailleurs, **une seule affaire est actuellement pendante** devant la Cour de justice en application de l'article 226, relative à la transposition non conforme de l'article 6 de la directive 92/43 dite « Habitats » (requête de la Commission en date du 3 juin 2008).

S'agissant plus spécifiquement des **procédures 228**, 14 étaient ouvertes au 22 avril 2008, dont 6 en matière de droit communautaire de l'environnement<sup>4</sup>. On observe notamment en 2008 :

1) le **passage au stade de l'avis motivé** d'une procédure ouverte pour non-respect des dispositions de la directive sur les eaux résiduaires urbaines (cf. plus loin) ;

2) le lancement d'une demande d'information consécutive à une **première condamnation en manquement** pour non-respect des dispositions de la directive 98/83/CE relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

---

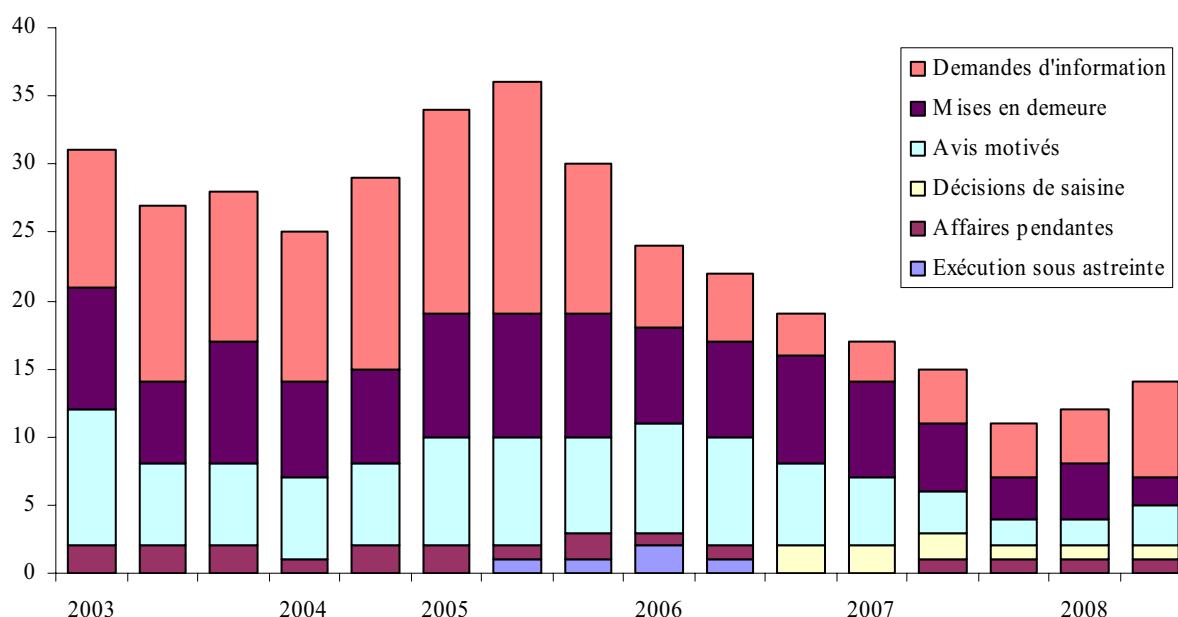
<sup>1</sup> Rapport d'information n° 332 (2006-2007).

<sup>2</sup> Le secteur ITEC du SGAE couvre l'industrie, les télécommunications et postes, la société de l'information, l'environnement, l'énergie, la compétitivité et la recherche.

<sup>3</sup> Hors droit communautaire de l'environnement, la France a obtenu le classement d'affaires liées aux denrées alimentaires, aux éducateurs spécialisés, aux qualifications professionnelles, à l'aménagement du temps de travail, à la pêche et à la taxation de l'énergie.

<sup>4</sup> Hors droit communautaire de l'environnement, une affaire a été classée au stade de la mise en demeure (non-transposition partielle de la directive relative à la taxation des produits énergétiques) et deux condamnations en manquement ont été prononcées pour défaut de transposition des directives 2004/28 relative aux médicaments vétérinaires et 2002/74 modifiant la directive 80/987/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur. Dans ces deux cas, le gouvernement escompte un classement rapide.

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



Source : commission des finances, d'après les données transmises par le SGAE

L'ensemble de ces éléments traduit une certaine stabilité qui, combinée à l'absence de « stock d'affaires à venir », fait dire au SGAE que la « stratégie de traitement à la source des précontentieux dès avant la saisine de la CJCE sur le fondement de l'article 226 paye<sup>1</sup> ».

#### b) La transposition des directives

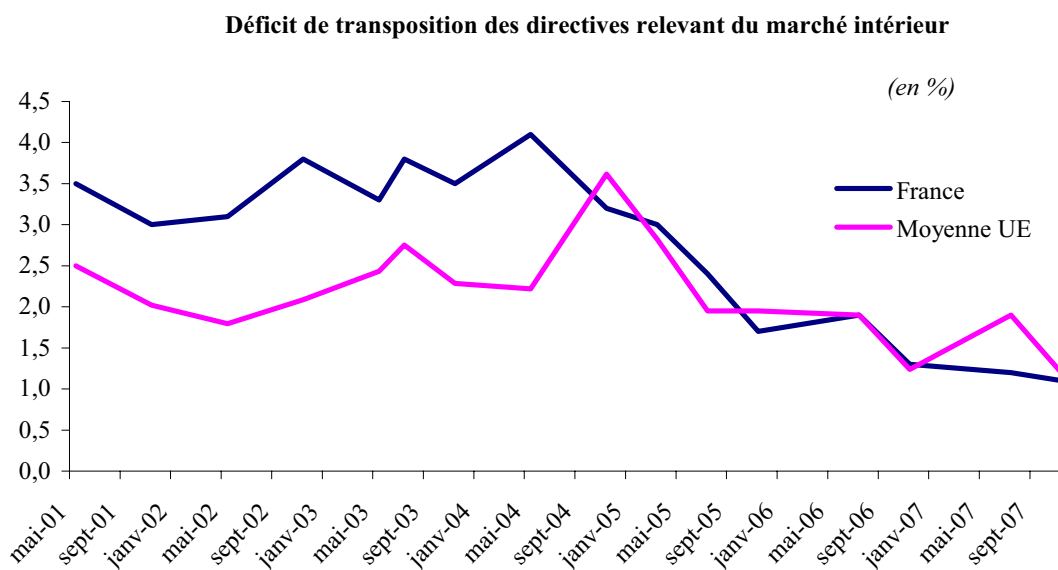
Au 31 décembre 2006, **9,5 % des cas examinés par la Commission et intéressant la France** résultaient de problèmes de transposition des directives (que ces problèmes résultent de l'absence de transposition ou d'une transposition incomplète ou non conforme).

D'une manière générale, et ainsi que l'illustre le graphique qui suit, les Etats membres ont amélioré leurs performances en matière de transposition depuis 2005<sup>2</sup>. **La France, dont les résultats ont été moins bons que la moyenne communautaire de 2001 à 2004, réalise aujourd'hui un score égal à cette moyenne, voire légèrement meilleur<sup>3</sup>.**

<sup>1</sup> Réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial.

<sup>2</sup> Selon l'étude du Conseil d'Etat de 2007 « Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national », cette amélioration générale résulte du plein effet des bonnes pratiques de transposition publiées en 2004 par la Commission.

<sup>3</sup> Un tableau des directives environnementales en retard de transposition et à transposer est annexé au présent rapport.



Source : commission des finances, d'après les données transmises par le SGAE

Nonobstant ces considérations, votre rapporteur spécial relève que, selon une récente étude du Conseil d'Etat<sup>1</sup>, « *la France éprouve des **difficultés à réduire son stock de directives dont le retard de transposition est supérieur à deux ans*** ». Ces difficultés s'expliquent en partie par le fait qu'une « *fraction importante du stock de directives en retard de transposition relève, à tout le moins pour partie, de la compétence du **législateur***. » Selon la même étude, « *Il est de fait peu douteux que la transposition des directives par voie législative est, d'une part, complexe et, d'autre part, plus longue que par la voie réglementaire* »<sup>2</sup>.

Enfin, parmi les 10 précontentieux et contentieux lancés en application de l'article 226 et que le SGAE juge « *plus sensibles* », votre rapporteur spécial note encore la présence de **6 cas liés à des transpositions non conformes ou non opérées** (cf. encadré). Cette proportion doit constituer un encouragement à accélérer la mise en œuvre des procédures récemment élaborées pour améliorer nos performances de transposition, et sur lesquelles votre rapporteur spécial revient dans la seconde partie du présent rapport.

<sup>1</sup> Etude du Conseil d'Etat précitée.

<sup>2</sup> L'initiative parlementaire constitue néanmoins un moyen de résorber certains retards ou défauts de transposition (voir la partie II, B, 3 du présent rapport).

**Les procédures 226 « sensibles »  
6 cas sur 10 liés à des problèmes de transposition**

Au stade de la saisine de la Cour

Infraction 2005/2313 – **Transposition non conforme** de l'article 6 de la directive 92/43 dite habitats (Requête du 3 juin 2008)

Au stade de la décision de saisine de la Cour

Infraction 2005/2349 - **Non-conformité transposition** de la directive 99/13 (COV - Composés organiques volatiles) (décision saisine le 27.6.2007)

Infraction 2004/4486 – **Transposition non conforme** de la directive 2000/53 VHU (Véhicules hors d'usage) (décision de saisine le 3.4.2008)

Au stade de l'avis motivé 226

Infraction 2006/2159 - Eaux de baignade – Retrait sans justification de certaines zones de baignade du champ de la directive 76/160 (avis motivé du 12.12.2006) – Attention compétence ministère de la Santé

Infraction 2007/2026 - Seveso – Absence de transmission de 11 plans d'urgence (avis motivé du 17.10.2007)

Infraction 2007/0765 – **Non-transposition** directive 2004/35 Responsabilité environnementale (avis motivé du 31.1.2008)

Infraction 2007/0373 – **Non-transposition** directive 2004/107 Air ambiant (avis motivé du 1.2.2008)<sup>1</sup>

Au stade de la mise en demeure 226

Infraction 2005/2312 – **Transposition non conforme** de la directive Etudes d'impact (85/337) (Mise en demeure complémentaire du 15.12.2006 – Réponses les 15.2.2007, 5.6.2007 et 29.8.2007)

Infractions 2004/2032 – Eaux résiduelles urbaines : porte sur les agglomérations visées par l'échéance du 31.12.2000 (Mise en demeure du 13.12.2005)

Infraction 2006/4051 - Disparition du Grand Hamster d'Alsace (mise en demeure du 17.10.2007)

*Source : commission des finances, d'après les données du SGAE*

**B. DES ÉVOLUTIONS IMPORTANTES SUR LES PROCÉDURES LES PLUS AVANCÉES**

Comme cela a été indiqué, six procédures ouvertes contre la France au titre de l'article 228 concernent le droit communautaire de l'environnement (cf. diagramme ci-après). Parmi elles, **trois sont particulièrement avancées**.

---

<sup>1</sup> Les non-transpositions visées par les infractions 2007/0765 et 2007/0373 sont en voie d'être corrigées par l'adoption du projet de loi sur la responsabilité environnementale.

**Diagramme des procédures 228 dans le domaine de l'environnement**

Affaire	Première condamnation en manquement (article 226)	Demande d'information	Mise en demeure	Avis motivé	Décision de saisine	Saisine de la Cour
<i>C-147/07 Pollution des eaux destinées à la consommation humaine</i>	31 janvier 2008	<b>8 février 2008</b>				
<i>C-423/05 Décharges non autorisées</i>	29 mars 2007	<b>23 avril 2007</b>				
<i>C-239/03 Pollution de l'étang de Berre</i>	7 octobre 2004		<b>19 décembre 2005</b>			
<i>C-280-02 Eaux résiduaires urbaines</i>	23 septembre 2004			<b>31 janvier 2008</b>		
<i>C-266-99 Pollution des eaux par le nitrate en Bretagne</i>	8 mars 2001				<b>27 juin 2006 (sursis accordé le 12 septembre 2007)</b>	
<i>C-121/07 Non-transposition de la directive 2001/18 OGM</i>	15 juillet 2004					<b>28 février 2007 (procédure pendante)</b>

*Ce diagramme indique le degré d'avancement de chaque procédure 228. Il ne préjuge pas de l'issue de chacune d'entre elle.  
Source : commission des finances*



## 1. Trois procédures à l'évolution contrastée

Les trois contentieux ouverts en application de l'article 228 exposant la France **aux risques de condamnation les plus importants** concernent la transposition incomplète de la directive 2001/18 sur les **organismes génétiquement modifiés**, ainsi que des manquements relevés aux dispositions de la directive 75/440 sur la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire (affaire dite des « **Nitrates en Bretagne** ») et de la directive 91/271 relative au traitement des **eaux résiduaires urbaines**.

Ces trois dossiers présentent la particularité d'avoir connu des **évolutions importantes et divergentes** au cours des derniers mois.

*a) OGM : la France en passe d'échapper à la somme forfaitaire ?*

Dans l'affaire C-121/07, la France avait été condamnée le 15 juillet 2004 pour **non-transposition partielle de la directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'OGM**. La Commission a saisi à nouveau la Cour le 15 février 2007 et lui a demandé d'infliger à la France une astreinte journalière de 366.744 euros et une somme forfaitaire de 43.660 euros par jour depuis le premier arrêt en manquement, soit une sanction minimale évaluée à 42.743.140 euros.

En l'espèce, la Commission reprochait à la France de n'avoir pas transposé trois dispositions de la directive. La France contestait cette analyse et fait valoir que l'intégralité de la directive a été transposée par des décrets notifiés le 20 mars 2007. Des modifications rédactionnelles complémentaires ont toutefois été opérées dans le cadre du projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés, adopté définitivement par le Sénat le 22 mai 2008.

Le 5 juin 2008, l'avocat général a rendu des conclusions desquelles il ressort :

1) que la France ne s'était pas conformée au premier arrêt en manquement de la Cour à l'expiration de l'avis motivé adressé par la Commission et qu'elle a donc **manqué aux obligations** lui incombant en vertu de l'article 228 ;

2) qu'à la date de l'audience, la France n'avait toujours **pas transposé** correctement la directive.

L'avocat général a, en conséquence, recommandé la **condamnation de la France à une astreinte journalière de 235.764 euros**<sup>1</sup>. S'agissant du calcul de cette astreinte, il n'a pas échappé au magistrat que « *les problèmes internes rencontrés par la République française lorsqu'elle a transposé la directive 2001/18 étaient de nature politique plutôt que technique* », ce qui

---

<sup>1</sup> Soit le produit du forfait de base de 600 euros, par le coefficient de gravité 6, par le coefficient de durée 3 et par le montant de 21,83 euros correspondant à la capacité de paiement de la République française.

semble justifier **qu'aucune indulgence particulière ne soit témoignée** à l'égard de notre pays en matière de détermination du **coefficient de durée** du manquement<sup>1</sup>.

La condamnation à une somme forfaitaire n'a toutefois pas été sollicitée, ce qui fait dire à votre rapporteur spécial que **ces conclusions prennent de notables distances avec la doctrine établie par la Commission dans sa communication de 2005** (cf. l'analyse détaillée *infra*). Il convient désormais d'attendre l'arrêt de la Cour, qui devrait intervenir à l'automne 2008 ou, au plus tard, au début de l'année 2009.

*b) Un ultime et coûteux sursis dans l'affaire « Nitrates de Bretagne »*

Dans l'affaire des **Nitrates de Bretagne** (C-266/99), la France avait été condamnée le 8 mars 2001 pour manquement aux dispositions de la directive 75/440 sur la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire. Les griefs actuellement soulevés par la Commission portent sur la **non-conformité de la teneur en nitrates** des eaux superficielles destinées à l'alimentation en eau potable dans **9 bassins versants** sur les 27 initialement visés par le premier arrêt de la Cour.

Le 21 mars 2007, la Commission a décidé de **saisir la Cour de justice des Communautés européennes** en vue du prononcé d'un arrêt en manquement sur manquement. Cette décision de saisine était assortie d'une **demande d'astreinte de 117.882 euros par jour et d'une somme forfaitaire de 13.098 euros par jour**.

Le 12 septembre 2007, la Commission a toutefois **accepté de surseoir à cette saisine**. Cet ultime sursis, obtenu, selon le SGAE, « *après une très forte mobilisation politique de MM. Borloo et Barnier* », a résulté de la présentation par la France d'un **ambitieux plan d'action, dont le coût était estimé, en juin 2007, par le gouvernement à 60 millions d'euros sur 5 ans**<sup>2</sup> (cf. encadré sur les crédits dévolus au plan en 2008). Ce plan prévoit, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008, la réduction d'un tiers des apports azotés et l'adoption de mesures visant à assurer la fermeture à date fixe des 4 prises d'eau les plus dégradées (1 en octobre 2007, 2 fin 2008 et 1 en juin 2009).

---

<sup>1</sup> Alors que dans une affaire C-278/01 Commission/Espagne, la Cour avait admis que des considérations techniques qui rendaient difficile l'exécution du premier arrêt en manquement soient prises en compte dans le calcul de ce coefficient.

<sup>2</sup> Le rapport de motivation du décret n° 2007-1668 du 26 novembre 2007 portant transfert de crédits indique que le plan prévoit « des mesures agricoles pour un total estimé à 61,4 millions d'euros sur cinq ans : des mesures agro-environnementales destinées à limiter les apports en azote pour un coût de 43,4 millions d'euros ; des mesures de préretraite et d'aides à la reconversion pour 8 millions d'euros et des mesures d'incitation à la réduction du cheptel et de cessation d'activités laitières pour 10 millions d'euros ». Outre ce volet agricole, un volet relatif à la fermeture des captages sera financé par les agences de l'eau.

### **Les crédits consacrés en 2008 au plan d'urgence nitrates**

Extrait du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008 (action 2 du programme 162 « Interventions territoriales de l'Etat » de la mission budgétaire « Politique des territoires ») :

#### **« 2. – Plan d'urgence nitrates sur les neuf bassins versants faisant l'objet du contentieux au titre de la qualité de l'eau brute**

*« Les engagements pris par la France, pour les neuf bassins versants concernés, comprennent d'une part une intensification de l'action de l'Etat dans le contrôle des dispositions réglementaires et d'autre part des mesures agricoles fortes visant à réduire de l'ordre de 30 % l'usage de tout fertilisant azoté. Pour ce faire, les agriculteurs seront soutenus dans la mise en œuvre de ces efforts de réduction d'azote rendus obligatoires à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008 par un décret du 30 août 2007.*

*« Ainsi, dans les neuf bassins versants en cause, l'effort d'adaptation environnementale des exploitations est entièrement dirigé vers les nitrates (objectif de réduction de 30 % de la fertilisation azotée). Dans ce cadre, les engagements de réduction de la fertilisation seront compensés aux agriculteurs par une indemnité de contrainte environnementale (ICCE) à raison des baisses de rendement attendues et de la perte d'exploitation qui en résultera.*

*« Enfin, quatre captages seront suspendus d'exploitation faute de pouvoir réaliser les objectifs de qualité dans des délais compatibles avec les exigences communautaires. Pour ce faire, des travaux sont à poursuivre pour assurer différemment l'alimentation en eau des populations (interconnexions de réseau, nouvelle ressource en eau).*

**« Pour les mesures conduisant à la réduction d'azote, un budget de 27.947.032 euros en autorisations d'engagement et 13.856.504 euros en crédits de paiement est prévu au sein des crédits inscrits sur l'action 02.**

**« Par ailleurs, le financement des travaux permettant de réaliser la fermeture des quatre captages hors normes sera assuré en 2008 par les agences de l'eau à hauteur de 9.802.819 euros en autorisations d'engagement et 6.624.564 euros en crédits de paiement. »**

*Source : projet annuel de performance de la mission « Politique des territoires » annexé au projet de loi de finances pour 2008*

Votre rapporteur spécial se félicite que, dans une affaire à l'issue très incertaine pour la France, les mesures « énergiques » prises par le gouvernement aient dissuadé la Commission de saisir la Cour pour faire constater la persistance d'un manquement à une directive de 1975. Il observe toutefois que **ce cas est emblématique d'une tendance de notre pays à ne « réagir » qu'en dernière extrémité à certaines affaires**, tendance à laquelle il convient désormais de préférer un traitement **précoce** des procédures naissantes.

*c) Eaux usées : un pas de plus vers la saisine ?*

La même évolution favorable n'est malheureusement pas observée pour **l'affaire des « eaux résiduaires urbaines »**<sup>1</sup>. Le 1<sup>er</sup> février 2008, cette procédure a, en effet, franchi une étape supplémentaire avec l'envoi d'un **avis motivé** de la Commission, qui reproche à la France de n'avoir pas soumis à un traitement plus rigoureux les rejets d'eaux urbaines de près d'une centaine d'agglomérations, auxquelles il convient d'ajouter celles<sup>2</sup> situées dans les zones reconnues comme eutrophes<sup>3</sup> ou susceptibles de le devenir à brève échéance.

Dans le cadre de cette procédure, **les autorités françaises portent une appréciation sensiblement différente de celle de la Commission** sur la situation des rejets d'eaux usées. La France considère en effet :

1) que **11** agglomérations restent à mettre en conformité<sup>4</sup> sur les 121 des zones sensibles désignées dans le premier arrêt de la Cour, alors que ce nombre s'élève à **100** pour la Commission ;

2) que **32** agglomérations sont à mettre en conformité<sup>5</sup> sur les 156 situées dans les zones sensibles plus récemment désignées, contre **110** selon la Commission<sup>6</sup>.

On observe également que la Commission reproche à notre pays d'avoir réorganisé en 164 localités les 121 agglomérations rejetant leurs eaux usées dans les zones déjà désignées comme sensibles, de manière à en faire passer certaines en deçà du seuil de 10.000 équivalents habitants et à les **soustraire à l'application de la directive**. La Commission note également que le **calendrier** transmis en mai 2007 prévoit la mise aux normes des dernières stations en 2011, soit **sept ans après l'arrêt de la Cour et douze ans après le délai fixé par la directive**.

Quoi qu'il en soit, la France a mis en œuvre un dispositif<sup>7</sup> tendant à la résorption des cas de non-conformité, et que votre rapporteur spécial a déjà détaillé dans ses travaux<sup>8</sup> menés en 2007 sur la **politique de l'eau**. Ce dispositif, repose sur des aides financières fortement incitatives<sup>9</sup> des agences

---

<sup>1</sup> *Affaire C-280-02, manquement aux dispositions de la directive 91/271 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines.*

<sup>2</sup> *Desservant un nombre d'habitants supérieur à 10.000.*

<sup>3</sup> *L'eutrophisation résulte d'un apport excessif de nutriments tels que l'azote, le carbone ou le phosphore.*

<sup>4</sup> *8 mises en conformité en 2008 et 3 en 2009.*

<sup>5</sup> *18 devraient être conformes fin 2009 et 14 entre 2010 et 2011.*

<sup>6</sup> *Votre rapporteur spécial s'étonne de ce que de tels écarts puissent intervenir dans l'évaluation de la conformité de rejets, dont on peut raisonnablement supposer qu'elle repose sur des méthodes techniquement éprouvées.*

<sup>7</sup> *Ce dispositif vise également la résorption du précontentieux 2004/2032, qui porte sur les agglomérations visées par l'échéance du 31.12.2000 (Mise en demeure du 13.12.2005).*

<sup>8</sup> *Voir le rapport d'information de Mme Fabienne Keller, « Politique de l'eau : la France au milieu du gué » (n° 352, 2006-2007).*

<sup>9</sup> *Une circulaire du 8 décembre 2006 invite les agences de l'eau : 1) à proposer « à toutes les collectivités territoriales non conformes concernées par les échéances de 1998 et 2000 un*

de l'eau et sur des dispositifs de substitution<sup>1</sup> aux collectivités territoriales ne procédant pas aux travaux nécessaires. Il prévoit également la mise à disposition de **2 milliards d'euros sous forme de prêts bonifiés** sur 30 ans avec l'appui de la Caisse des dépôts et consignations, afin d'accélérer les travaux et d'atténuer l'impact de leur coût sur le prix de l'eau.

Le SGAE fait état, en dépit des mesures mises en œuvre au niveau national, d'un « *risque élevé de saisine de la Cour fin 2009* ». Dans une telle hypothèse, il serait **difficile pour la France d'échapper à une condamnation et à une sanction pécuniaire dont le poids pourrait être supporté par les collectivités territoriales à qui il incombait de réaliser les investissements nécessaires à la mise aux normes des stations d'épuration.**

## **2. Sanctions pécuniaires : une jurisprudence attendue**

Les sanctions pécuniaires susceptibles d'accompagner les arrêts en « manquement sur manquement » de la Cour de justice des Communautés européennes représentent des **enjeux budgétaires potentiellement considérables.**

A ce jour, quatre sanctions ont été prononcées, dont deux concernant la France dans les affaires :

1) **poissons sous taille**<sup>2</sup> (non-respect de la taille minimale des poissons pêchés), pour laquelle la France s'est acquittée d'une somme forfaitaire de 20 millions d'euros et d'une astreinte semestrielle de 57,8 millions d'euros payée une fois ;

2) **responsabilité du fait des produits défectueux**<sup>3</sup> (transposition non conforme de la directive), qui a entraîné pour la France le paiement d'une somme de 759.600 euros, correspondant à la période comprise entre le prononcé de l'arrêt et la date d'achèvement de la transposition.

---

*contrat que celles-ci devront signer avant le 31 décembre 2007 pour pouvoir bénéficier des aides financières » ; 2) à élaborer des échéanciers détaillés de travaux ne prenant en compte que les délais liés « à des contraintes techniques » ; 3) à appliquer des conditions d'aide dégressives en cas de refus des collectivités de contractualiser ou de non-respect des échéances réglementaires ; 4) à ne plus financer les stations concernées dans le cadre du 10<sup>ème</sup> programme, commençant en 2013.*

<sup>1</sup> *La circulaire du 8 décembre 2006 comporte un volet destiné à renforcer l'action régaliennne de l'Etat. Les préfets sont ainsi invités à mettre en demeure les collectivités concernées, à consigner les fonds nécessaires aux travaux à réaliser, à faire procéder d'office à ces travaux, à geler l'ouverture à l'urbanisation de tout nouveau secteur dont la collecte et le traitement des eaux usées qui en seraient issues ne pourraient pas être traitées dans des conditions conformes à la réglementation, et enfin à engager des poursuites pénales notamment en cas de « défaut de traitement des eaux usées particulièrement grave ».*

<sup>2</sup> Arrêt du 12 juillet 2005.

<sup>3</sup> Arrêt du 14 mars 2006.

a) *Les conclusions de l'avocat général dans l'affaire « OGM »*

Sur les fondements des premiers arrêts de la Cour, la Commission avait actualisé sa « doctrine » dans une communication du 13 décembre 2005, qui précisait que les critères pris en compte pour déterminer le montant des sanctions pécuniaires étaient la **durée** de l'infraction, son degré de **gravité** et la **capacité de payer** de l'Etat membre incriminé.

Ces sanctions pouvaient prendre la forme :

1) d'une **somme forfaitaire** égale au produit d'un forfait de base multiplié par un coefficient de gravité, un facteur proportionnel à la faculté de payer de l'Etat membre et un nombre de jours de persistance de l'infraction ;

2) d'une **astreinte** par jour de persistance de l'infraction **à compter du prononcé de l'arrêt de la Cour**, calculée sur la base d'éléments similaires<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la Commission entendait désormais demander à la Cour le **prononcé simultané d'une somme forfaitaire et d'une astreinte** et qu'elle avait précisé qu'elle **ne se désisterait plus en cas de régularisation** en cours d'instance.

Or, dans l'affaire C-121/07 liée au défaut de transposition de la directive 2001/18/CE sur les **OGM**, l'avocat général Ján Mazák a rendu, le 5 juin 2008, des **conclusions qui, si elles étaient suivies par la Cour, remettraient profondément en cause plusieurs éléments de la communication de 2005**<sup>2</sup> en matière de calcul et de cumul de l'astreinte et de la somme forfaitaire.

Ces conclusions rappellent, tout d'abord, que la Cour apprécie, dans chaque affaire et eu égard aux circonstances de l'espèce, les sanctions pécuniaires à prononcer, **sans être liée par les propositions de sanction de la Commission, ni par sa communication** de 2005. De fait, l'avocat général propose de ne pas suivre la Commission et de retenir un coefficient de **gravité** du manquement moins élevé que celle-ci (6 contre 10). De même, la méthode de calcul retenue par la Commission pour le coefficient relatif à la **durée** du manquement est jugée « *incohérente et inapplicable* » par l'avocat général<sup>3</sup>, qui retient un coefficient de 3 au lieu des 2,8 demandés par la Commission. La méthode consistant à multiplier le forfait de base par un coefficient fondé sur le **produit intérieur brut de l'Etat membre et son nombre de voix au Conseil** est en revanche jugée « *appropriée* » et le montant de 600 euros proposé par la Commission est retenu.

---

<sup>1</sup> Multiplication d'un forfait de base uniforme par un coefficient de gravité et un coefficient de durée, puis multiplication du résultat obtenu par un facteur fixe par pays, prenant en compte à la fois la capacité de payer de l'Etat membre incriminé et le nombre de voix dont il dispose au Conseil.

<sup>2</sup> L'arrêt de la Cour devrait être rendu à l'automne, et au plus tard au début de l'année 2009.

<sup>3</sup> Cette méthode consiste à diviser par 100 le nombre de mois de persistance de l'infraction et à borner le résultat obtenu entre 1 et 3. L'avocat général note que cela revient à plafonner sans justification le coefficient pour les infractions les plus persistantes.

S'agissant de la **somme forfaitaire**, les conclusions de l'avocat général rappellent qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour « *qu'il n'est pas nécessaire d'imposer à la fois une astreinte et le paiement d'une somme forfaitaire dans une procédure au titre de l'article 228 CE pour atteindre l'objectif visant à assurer le respect du droit communautaire* ». Selon ces conclusions, l'approche systématique défendue par la Commission, consistant à imposer le paiement d'une somme forfaitaire, « *pourrait être tout à fait disproportionnée au regard des circonstances d'une affaire donnée* ». L'avocat général invite donc la Cour à la **rejeter** et à maintenir sa pratique consistant à appliquer des sanctions « *de manière mesurée et sélective* ».

Ces considérations sont accompagnées d'éléments nouveaux permettant d'apprécier **quand la condamnation à une somme forfaitaire est justifiée**. L'avocat général estime que la somme forfaitaire «  *vise à sanctionner un Etat membre pour son comportement dans le passé [...] lorsque le comportement de l'Etat en cause est caractérisé par des circonstances exceptionnelles qui aggravent le défaut d'exécution pleine et rapide* » du premier arrêt en manquement.

Ces circonstances aggravantes seraient établies en cas de « **défait de coopération loyale** de l'Etat membre avec la Commission en vue de mettre fin à l'infraction en temps opportun », ou lorsque le manquement affecte de manière inacceptable des **intérêts publics ou privés**, a des répercussions sur des **domaines d'intérêts communautaires contraignants** ou met en danger un **principe fondamental** de la Communauté.

Sur le fondement de cette conception de la somme forfaitaire, l'avocat général :

1) déduit que son montant doit refléter les **circonstances particulières de l'espèce, ce que ne permet pas la méthode de calcul proposée par la Commission, calquée sur celle de l'astreinte** ;

2) estime que le fait qu'un Etat membre **régularise sa situation** avant que la Cour n'examine les faits dans une affaire introduite au titre de l'article 228 **ne fait pas obstacle au prononcé d'une telle sanction**.

D'une manière générale, ces conclusions revêtent donc un caractère **plus nuancé** que l'approche systématique de la Commission et remettent en cause plusieurs **modalités techniques de calcul** des sanctions proposées par la communication de 2005. Si la Cour reprend ces éléments dans son arrêt, il est très vraisemblable que **la Commission sera amenée à revoir substantiellement sa doctrine en matière de sanctions pécuniaires**.

*b) 367 millions d'euros provisionnés pour les litiges environnementaux*

En application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), des travaux d'évaluation des **provisions pour litiges**

**communautaires** sont conduits annuellement et les provisions ainsi calculées sont inscrites au passif du bilan de l'Etat.

A ce jour, cinq dossiers, pour lesquels la probabilité de condamnation de la France est jugée supérieure à 50 %, ont donné lieu à provisions pour litiges. **Les provisions inscrites au bilan de clôture pour 2007 s'élèvent à un montant total de 405 millions d'euros<sup>1</sup>**. Ce montant s'élevait à près de 587 millions d'euros au bilan de clôture 2006. Les provisions sont **réparties entre les différents ministères** concernés en fonction de la responsabilité de chacun dans la résorption des griefs.

Votre rapporteur spécial observe que **quatre des cinq procédures visées relèvent du domaine environnemental**. Il s'agit des affaires « Eaux résiduaires urbaines », « OGM », « Nitrates de Bretagne » et « Décharges illégales ». Ces quatre litiges ont, à ce stade, donné lieu au provisionnement total de **367 millions d'euros<sup>2</sup>**. Ce « **prix** » conféré au non-respect du droit communautaire de l'environnement est incontestablement une puissante incitation à progresser dans ce domaine...

---

<sup>1</sup> L'ensemble des montants ici indiqués résultent d'évaluations délicates à opérer, compte tenu des nombreux paramètres de calcul utilisés par la Commission et de la quasi absence de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes.

<sup>2</sup> Ce montant a été déterminé antérieurement aux conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-121/07 OGM, rendues le 5 juin 2008.



## II. UNE OBLIGATION DE RÉSULTAT RENFORCÉE, DES EFFORTS D'ADAPTATION À POURSUIVRE

Au-delà du suivi des procédures en cours, les présents travaux d'actualisation trouvent leur justification dans **les évolutions sensibles qu'a connues le cadre d'application du droit communautaire au cours des derniers mois.**

Ces évolutions traduisent un **renforcement de l'obligation de résultat faite aux Etats membres**, et imposent à la France de poursuivre ses efforts d'adaptation.

### A. « POUR UNE EUROPE DES RÉSULTATS »

Votre rapporteur spécial a la conviction **que les précontentieux et contentieux constituent, tout spécialement dans le domaine de l'environnement, un instrument privilégié de la Commission.** Au demeurant, la Commission rappelle elle-même que « *Le principal objectif des procédures d'infraction est d'encourager les Etats membres à se conformer volontairement et le plus rapidement possible au droit communautaire* »<sup>1</sup>.

#### 1. Les initiatives de la Commission

Dans ce contexte, les **récentes initiatives prises par la Commission** témoignent d'une volonté de renforcer sensiblement le contrôle qu'elle exerce sur la bonne application du droit communautaire.

Dans une communication du 5 septembre 2007 intitulée : « *Pour une Europe des résultats – Application du droit communautaire* », la Commission propose notamment des **améliorations de ses méthodes** en matière **d'échange d'informations et de résolution des problèmes** avant l'ouverture des procédures d'infraction, ainsi qu'en matière de **gestion de ces infractions.**

a) *L'échange d'information et la résolution des problèmes « en amont »*

La Commission juge tout d'abord indispensable de perfectionner les échanges d'informations avec les Etats membres concernés par une plainte ou une demande de renseignements concernant l'application du droit communautaire. Elle observe notamment que, malgré les « *réunions paquet* », qui permettent de passer en revue tous les dossiers en cours avec un Etat membre dans un secteur concerné, « *certaines questions continuent de faire l'objet de longues discussions entre la Commission et les Etats membres* » et « *un nombre important d'affaires ne sont réglées qu'après l'ouverture d'une procédure d'infraction* ».

---

<sup>1</sup> 24<sup>ème</sup> rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire.

Ce constat étant fait, la Commission indique que les Etats membres devront, dans des « *délais serrés* », communiquer des éclaircissements, informations et solutions **directement à l'auteur** de la plainte ou de la demande de renseignement. En l'absence de solution, la Commission prendra le relais des Etats membres et ouvrira, le cas échéant, une procédure d'infraction. Cette pratique reposera sur un **point de contact central** au sein de chaque Etat membre, chargé de traiter les demandes de renseignements et d'envoyer les réponses.

Dans le courant de l'année 2008, la Commission a mis en œuvre une **expérience pilote** de manière à tester cette nouvelle procédure. Il a toutefois été indiqué à votre rapporteur spécial que **la France n'avait pas souhaité participer à cette expérience**, non seulement en raison de la forte mobilisation des administrations qui résulterait de la présidence française de l'Union européenne, mais aussi du fait des incertitudes qui pesaient sur la **nature juridique des réponses** que les Etats membres auraient vocation à adresser directement aux plaignants<sup>1</sup>.

*b) La gestion des procédures d'infraction*

S'agissant de la gestion des procédures d'infraction, la Commission entend désormais établir des **priorités claires**, tout en continuant d'assurer le traitement de l'intégralité des cas.

Une « *attention plus immédiate et plus intense* » sera en particulier portée sur les infractions qui « *présentent les plus grands risques et entraînent des retombées particulièrement étendues pour les citoyens et les entreprises, ainsi qu'à celles dont la **persistance** a été confirmée par la Cour de justice* ». Sont plus principalement visés :

1) les cas de **non-notification** de mesures nationales de transposition ou d'autres obligations de notification, pour lesquels la Commission veut limiter à **12 mois le délai maximal** entre l'envoi de la lettre de la mise en demeure et la résolution de l'affaire ou la saisine de la Cour ;

2) les infractions au droit communautaire soulevant des **questions de principe** ou concernant l'application des traités ou d'éléments déterminants des règlements et directives-cadres ;

3) les cas de **non-respect d'un premier arrêt en manquement** de la Cour. Dans ce dernier cas, la Commission fera en sorte que la durée moyenne de la procédure visant à faire respecter un tel arrêt soit comprise **entre 12 et 24 mois**.

Votre rapporteur spécial observe que la volonté d'accélération du traitement des affaires s'est déjà traduite par un **accroissement du rythme des**

---

<sup>1</sup> Ces incertitudes concernent notamment la possibilité d'attaquer ces réponses devant le juge administratif.

**réunions dédiées au passage en revue des infractions** qui, de trimestrielles, sont devenues mensuelles<sup>1</sup>.

*c) La médiatisation des procédures : un outil à part entière de la Commission*

Enfin, votre rapporteur spécial considère que la **médiatisation des procédures d'infraction constitue un outil précieux à la disposition de la Commission.**

En témoignent les **communiqués de presse** dont sont très souvent assorties les initiatives de la Commission visant à faire franchir une étape de plus à la procédure précontentieuse ou à saisir la Cour de justice. La **tonalité souvent « vigoureuse »** de ces communiqués conforte l'image de « gardienne des traités » de la Commission tout en faisant office de puissant stimulant pour l'Etat membre ainsi désigné.

**La France a, à plusieurs reprises, éprouvé « l'âpreté » des méthodes de communication communautaires**, et notamment lors de l'envoi du dernier avis motivé dans l'affaire des eaux résiduaires urbaines. Ainsi, dans un communiqué<sup>2</sup>, la Commission adressait un « *dernier avertissement à la France* », jugeait « *inacceptables* » les méthodes employées par notre pays pour soustraire certaines agglomérations à l'application de la directive, qualifiait de « *déplorable* » le retard accumulé dans la mise aux normes des stations d'épuration et « *demand(ait) instamment* » à la France de construire des installations de traitement dans les localités où elles étaient nécessaires<sup>3</sup>.

Votre rapporteur spécial observe, enfin, que l'effet de cette médiatisation est renforcé par l'habitude prise par la Commission de désigner simultanément plusieurs cas d'infraction à une même législation, **concernant un nombre parfois important d'Etats membres**. Ces inventaires faisant figure de « listes noires » de l'application du droit communautaire de l'environnement ont par exemple concerné 12 Etats membres, dont la France, n'ayant pas adopté de plans d'urgence pour des usines chimiques, ou encore 9 Etats ayant dépassé le délai de délivrance d'autorisations d'exploitation pour certaines installations industrielles.

## **2. Les autres éléments de contexte**

Parallèlement aux initiatives de la Commission, d'autres éléments de contexte contribuent à renforcer l'obligation de résultat pesant sur les Etats membres en matière d'application du droit communautaire. Au nombre de ces éléments, votre rapporteur spécial identifie plus particulièrement les

---

<sup>1</sup> A l'exception des mois de juillet, août et décembre.

<sup>2</sup> Reproduit en annexe au présent rapport.

<sup>3</sup> Ces méthodes de communication ne préjugent toutefois en rien des relations de travail nouées entre l'administration française et les autorités communautaires, qui sont globalement bonnes.

## **conséquences potentielles de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et le rôle de « vigie » joué par le Parlement européen.**

### *a) Les conséquences du traité de Lisbonne*

Sans préjudice de l'achèvement du processus de ratification<sup>1</sup>, le traité de Lisbonne aurait un **impact substantiel sur la gestion de certaines procédures d'infraction**. En effet, la nouvelle rédaction de l'article 260 (ancien article 228) dispose que :

*« 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 adaptée 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. »*

Il résulte de cette rédaction que, **dans le cas spécifique des infractions pour défaut de transposition** d'une directive<sup>2</sup>, **une sanction pécuniaire pourrait être infligée à l'Etat membre dès le premier arrêt en manquement**, et non à l'issue d'un second arrêt de la Cour. Cette modification est porteuse d'enjeux très importants pour les Etats membres et l'on observe que, si cette procédure était actuellement applicable, la France aurait déjà supporté une condamnation pécuniaire dans l'affaire OGM.

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

### *b) Un Parlement européen vigilant*

Si la Commission, en tant que « gardienne des traités », joue un rôle central dans la gestion des infractions au droit communautaire, votre rapporteur spécial constate que le **Parlement européen** s'efforce également de contribuer au contrôle du respect de ce droit.

Les statistiques indiquent tout d'abord que la détection de certains cas d'infractions résulte de **questions** formulées par des parlementaires (222 infractions détectées entre 1996 et 2006) et de **pétitions** adressées au

---

<sup>1</sup> Processus qui vient de se heurter au rejet du traité auquel a abouti le référendum irlandais du 12 juin 2008..

<sup>2</sup> Hors directives de la Commission, qui ne sont pas adoptées conformément à une procédure législative.

Parlement (113 infractions détectées sur la même période). Au demeurant, la Commission<sup>1</sup> observe que « *Dans le secteur de l'environnement, les pétitions revêtent une importance particulière, car la Commission ne dispose pas de pouvoirs d'inspection lui permettant de contrôler sur le terrain l'application pratique du droit communautaire* ».

En deuxième lieu, le Parlement européen joue volontiers un rôle « **d'aiguillon** » de la Commission, en l'invitant à renforcer son contrôle de l'application du droit communautaire. Ce rôle transparaît tout particulièrement dans la **résolution adoptée le 21 février 2008**, sur le rapport<sup>2</sup> de notre collègue députée européenne Monica Frassoni (Groupe des Verts, Alliance libre européenne). Dans cette résolution, le Parlement européen s'engage notamment à appuyer la Commission par une augmentation des crédits budgétaires dédiés au contrôle du respect du droit communautaire et formule plusieurs recommandations l'invitant notamment à :

1) « *envoyer des missions d'investigation dans les différents Etats membres* » afin d'enquêter sur les questions soulevées par les pétitionnaires ;

2) être « *plus volontariste en contrôlant les faits au niveau national* » par l'entremise des ses bureaux de représentation.

Cela se traduit également dans la position exprimée par la résolution précitée sur la communication de la Commission du 7 septembre 2007, « *Pour une Europe des résultats – Application du droit communautaire* ». Nos collègues députés européens s'y montrent attachés à ce que les nouveaux délais fixés par la Commission pour le déroulement des procédures ne soient « *en aucun cas [...] dépassés* » et invitent celle-ci à « *faire preuve de davantage de fermeté dans l'application de l'article 228 du traité, afin d'assurer le respect des décisions rendues par la Cour de justice* ».

Enfin, et au-delà des recommandations qu'il est susceptible de formuler à destination de la Commission, le Parlement européen se considère comme **fondé à contribuer directement** à la bonne application du droit communautaire. La résolution du 21 février 2008 esquisse un certain nombre de pistes de nature à accroître l'engagement du Parlement en la matière, et en particulier une implication plus forte des **commissions permanentes**, en généralisant notamment les pratiques initiées par la commission de l'environnement<sup>3</sup>, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, consistant à organiser, à intervalle régulier, des réunions sur l'application du droit communautaire.

Pour ce faire, le Parlement européen juge nécessaire que soient accrus les moyens administratifs à la disposition des commissions et suggère d'étudier la possibilité d'instituer, au sein du secrétariat de chaque

---

<sup>1</sup> 24<sup>ème</sup> rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire.

<sup>2</sup> Rapport du 23 novembre 2007 sur le 23<sup>ème</sup> rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire, fait au nom de la commission des affaires juridiques.

<sup>3</sup> Votre rapporteur spécial constate, à nouveau, que c'est dans le secteur de l'environnement que sont prises des initiatives « pionnières » en matière de respect du droit communautaire.

commission, « *une task force spécialisée pour garantir un contrôle permanent et efficace de l'application du droit communautaire* ».

## **B. QUELLE RÉPONSE FRANÇAISE AUX NOUVEAUX ENJEUX ?**

Au cours de ses premiers travaux, menés en 2006, **vo**tre rapporteur spécial **avait formulé 11 propositions de nature à accroître les performances françaises en matière de respect du droit communautaire de l'environnement**. L'ensemble des éléments de contexte qui viennent d'être rappelés conduit à penser qu'une mise en œuvre efficace de ces recommandations demeure prioritaire.

### **1. Une administration davantage mobilisée que par le passé**

Selon le Secrétariat général des affaires européennes, « *les départements ministériels ont désormais bien intégré les contraintes communautaires, le rapport présenté par Mme Keller en 2006 puis en 2007 y a notamment contribué. Dès lors, les modifications annoncées dans la pratique de la Commission ne devraient pas se traduire par une hausse substantielle des précontentieux communautaires, ni des risques financiers encourus* »<sup>1</sup>.

De fait, les développements qui suivent indiquent que le respect du droit communautaire **constitue une exigence de mieux en mieux identifiée** par le gouvernement et son administration.

#### *a) Mieux transposer*

Ainsi que votre rapporteur spécial l'a souligné, les statistiques indiquent une amélioration des performances françaises en matière de **transposition**<sup>2</sup>. Il y a lieu de constater que plusieurs des recommandations formulées par l'étude du Conseil d'Etat « *Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national* » (2007) trouvent un début de mise en œuvre, à travers la généralisation progressive des **tableaux de concordance**<sup>3</sup> et le perfectionnement de la base « transpositions » tenue par le SGAE.

Par ailleurs, la fréquence des réunions de **groupe à haut niveau sur la transposition** a récemment été doublée (de 2 à 4 réunions annuelles en mars, juin, septembre et décembre). Ces réunions, ajoutées aux « réunions transposition » organisées par le SGAE, ont en particulier permis de

---

<sup>1</sup> Réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial.

<sup>2</sup> Les procédures en la matière sont notamment régies par la circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes.

<sup>3</sup> Ces tableaux mettent en regard les dispositions des directives et les dispositions de droit national devant en opérer la transposition, assorties d'éventuelles observations.

sensibiliser les différents départements ministériels au resserrement des contraintes qui pourraient résulter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Le SGAE fait, en outre, valoir une **présence accrue** lors des réunions interministérielles et réunions de travail soulevant d'importants enjeux communautaires, ainsi que lors des **débats parlementaires** entourant l'adoption de textes de transposition.

*b) Des procédures d'infraction mieux suivies*

En matière de gestion des procédures d'infraction, le principal outil demeure la **circulaire** du Premier ministre du 19 février 2007 sur la gestion des procédures d'infraction et prévention du contentieux liés à l'application du droit communautaire<sup>1</sup>.

Une réunion tenue le 18 avril 2008 a dressé un premier **bilan d'application** de cette circulaire. Le compte rendu de cette réunion fait état d'une « **amélioration de la transmission de l'information du SGAE vers les correspondants précontentieux lors des différentes étapes de la procédure d'infraction, notamment dès le stade de la demande d'information** ».

Enfin, le SGAE se dote actuellement d'une **base de données « infractions »** renseignée par les différents secteurs du secrétariat général, et dont le secteur juridique pourrait extraire toutes les informations nécessaires au suivi des procédures en cours (référence des affaires, griefs, délais, étape de la procédure atteinte...).

## **2. Le MEEDDAT : un outil plus efficace pour appliquer le droit communautaire de l'environnement**

Votre rapporteur spécial s'est également interrogé sur les **conséquences qu'aurait la création d'un grand ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT)** sur l'efficacité de la France en matière de transposition, d'application et de suivi des procédures liées au droit communautaire de l'environnement.

*a) Les bénéfices attendus de la réorganisation de l'administration centrale*

Il apparaît, en premier lieu, que la **réorganisation en cours de l'administration centrale** du ministère prévoit de regrouper au sein du secrétariat général l'ensemble des services transversaux dont font, en

---

<sup>1</sup> Ses principales dispositions consistent à nommer deux correspondants du précontentieux communautaire dans chaque ministère, à veiller au respect des engagements pris par les autorités françaises dans les notes adressées à la Commission, et à confier au SGAE le pilotage de la gestion des procédures d'infraction et le soin de veiller à l'exécution des arrêts en manquement pour prévenir toute procédure de manquement sur manquement.

particulier, partie la direction des affaires européennes et internationales ainsi que la direction des affaires juridiques.

Cette réforme, qui s'inscrit dans le cadre de la revue générale des politiques publiques (RGPP), a notamment pour **objectif d'améliorer le dispositif de suivi à la fois des textes en cours de négociation et des conditions de leur transposition en droit français.**

S'agissant de la **direction des affaires juridiques**, le projet de décret prévoit notamment qu'elle soit « *associée à la préparation et à l'élaboration des textes communautaires et internationaux, coordonne les travaux de transposition des directives et en assure le suivi.* » La **direction des affaires européennes et internationales** serait, pour sa part, chargée de « *la coordination générale des affaires européennes et internationales du ministère* » et en particulier de coordonner « *les positions du ministère dans les instances chargées d'élaborer la position de la France sur les questions européennes et internationales* ».

Selon les représentants du MEEDDAT, cette nouvelle organisation permettra au secrétaire général du ministère et, par son intermédiaire, au ministre d'Etat « *de disposer d'une information complète sur les textes en cours de négociation et sur l'avancement des travaux de transposition. Elle constitue un changement significatif par rapport à l'organisation précédente dans laquelle les fonctions juridiques et internationales étaient éparpillées au sein de chaque direction ou direction générale.* » Le MEEDDAT fait également valoir qu'un **point hebdomadaire sur l'état de transposition des directives communautaires** est réalisé, « *afin de pouvoir alerter le ministre d'Etat, son cabinet ainsi que l'ensemble des directions générales sur les dérapages qui nécessitent des actions correctrices* ».

#### *b) Une montée en puissance des études d'impact*

Au cours de ses précédents travaux, votre rapporteur spécial avait insisté sur la nécessité de développer des outils de nature à produire des études d'impact approfondies de la législation communautaire en préparation, **études d'impact non seulement juridique, mais aussi macroéconomique et budgétaire.**

Ces outils semblent d'autant plus indispensables que, sous réserve de son entrée en vigueur, le traité de Lisbonne aurait pour conséquence l'extension à de nouvelles matières de la procédure d'adoption à la **majorité qualifiée**, ce qui devrait raccourcir les délais d'adoption de la législation communautaire et **diminuer d'autant le temps disponible pour permettre aux Etats membres d'évaluer les conséquences pratiques des mesures adoptées.**

Aux côtés des études d'impact juridique, ils sont également la condition d'une bonne **anticipation des échéances** fixées par les textes communautaires, échéances moins lointaines qu'il n'y paraît lorsque l'on



considère l'ampleur des dispositifs à mettre en œuvre pour se conformer aux objectifs fixés par certaines directives<sup>1</sup>.

A ce titre, les services du MEEDDAT annoncent une **systematisation progressive de l'évaluation au regard du développement durable**, c'est-à-dire prenant en compte les impacts économiques et budgétaires, sociaux et environnementaux des projets et politiques publiques<sup>2</sup>, en articulation avec les démarches et calendriers européens. En termes d'organisation administrative, cette évolution s'est traduite par la création d'un **Commissariat général au développement durable** chargé d'« *évaluer l'ensemble des politiques publiques du ministère en termes de développement durable, de cordonner la réflexion économique du ministère et de préparer les choix stratégiques* ».

S'agissant plus particulièrement de la préparation de la législation communautaire environnementale, le ministère fait état de plusieurs **travaux complémentaires aux études d'impact menées par la Commission**, destinés à en évaluer les effets en France et orienter les positions défendues par les autorités françaises. Ces travaux, en général confiés à la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E), ont porté ou porteront, par exemple, sur le paquet « énergie-climat », en cours de négociation, le règlement REACH, la directive sur les plafonds d'émissions pour certains polluants atmosphériques ou encore la réforme de la PAC (cf. encadré).

#### L'évaluation d'impact au MEEDDAT

**Dans le cadre de la proposition de révision de la directive 2003/87/CE** établissant un système communautaire **d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre**, la D4E/MEEDDAT a mené un travail visant à évaluer l'impact budgétaire des droits d'enchères sur la France et cadrer les propositions alternatives avancées par la France sur leur répartition entre Etats.

En partenariat avec le Laboratoire d'économie de la production et de l'intégration internationale (LEPII) **un outil d'aide à la décision publique est construit afin d'apporter un appui** (via la simulation des impacts de différents scénarii susceptibles d'être adoptés au niveau européen) **aux négociations sur les propositions de directives** (excepté celles qui concernent le stockage géologique du CO<sub>2</sub>) **relatives au paquet « énergie-climat »**.

D'autres travaux d'évaluation ont été menés par la D4E/MEDDAT sur des projets de législation communautaire, ils concernent principalement **REACH** (règlement adopté mais qui entre dans sa phase opérationnelle), la **directive sur les plafonds d'émissions pour certains polluants**, et la **réforme de la politique agricole commune**.

<sup>1</sup> Ainsi de la directive cadre sur l'eau, qui prévoit l'atteinte du bon état écologique des eaux à l'horizon 2015.

<sup>2</sup> Cette évolution s'inscrit dans le sens des engagements du Grenelle de l'environnement annoncés par le Président de la République sur les études d'impact associées à chaque projet de loi, sur l'évaluation environnementale des lois et mesures fiscales et des outils économiques existants.

**Dans le cadre du règlement REACH**, les travaux menés en 2005 ont abouti à proposer une **méthode d'évaluation permettant de traduire, en termes économiques, les enjeux liés à l'application du principe de précaution**. La réalisation d'une analyse coûts/bénéfices (comparaison des coûts liés à la mise en œuvre du règlement aux bénéfices environnementaux et sanitaires escomptés) a permis de montrer que les **bénéfices économiques environnementaux sont supérieurs aux coûts induits par REACH** (bénéfice actualisé net compris entre 1,5 et 9,9 milliards d'euros). A l'heure actuelle, une **étude plus fine de l'impact de REACH et ciblée sur les petites et moyennes entreprises est en cours** sur la région Île-de-France.

**Dans le cadre de la directive n° 2001/81/CE fixant des plafonds d'émission pour certains polluants atmosphériques**, les travaux d'évaluation ont porté sur les **instruments à privilégier** en France pour atteindre les objectifs d'émissions eut égard à leur coût. **L'option d'une taxe sur les émissions d'oxyde d'azote avec reversement a été expertisée** et a permis de conclure qu'un tel instrument n'aurait qu'un **impact très limité sur la compétitivité des entreprises françaises**.

**Enfin, dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune**, les évaluations ont porté sur l'efficacité du dispositif de conditionnalité et sur l'impact environnemental du découplage des aides à la production. C'est ainsi que le **découplage partiel des aides à la superficie dédiée à la production** permettrait de **diminuer de 7 % la consommation d'eau**. Les réductions seraient particulièrement significatives pour les régions pour lesquelles la pression sur l'eau est la plus forte.

*Source : MEEDDAT*

*c) Les enjeux liés au droit communautaire de l'environnement pris en compte dans les documents budgétaires*

Votre rapporteur spécial avait recommandé de faire de la LOLF un outil de suivi des performances françaises en matière d'application du droit communautaire de l'environnement. Il convient, à cet égard, de saluer que les exigences liées au respect de ce droit **transparaissent désormais clairement dans les documents budgétaires accompagnant le projet de loi de finances et le projet de loi de règlement**.

Le **projet annuel de performances (PAP)** de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » associe, par exemple, au programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables », un objectif 1 « Améliorer les délais d'élaboration et la qualité de la réglementation nationale, communautaire et internationale » dont **l'indicateur de performance repose sur la part de textes transposés dans l'année rapportés au nombre de textes qui auraient dû être transposés avant l'année en cours**.

Par ailleurs, plusieurs indicateurs de performance sont directement corrélés à **l'application** de directives communautaires, dont certaines font l'objet de procédures en cours. Il en va ainsi, au sein du programme « Protection de l'environnement et prévention des risques », de l'insertion d'un **objectif 3 de « Gestion intégrée de la ressource en eau »**, propre à

assurer un suivi de la mise en œuvre de la **directive-cadre sur l'eau**<sup>1</sup>. A cet objectif sont notamment associés :

1) un indicateur sur le **pourcentage des masses d'eau en bon état** (le « bon état écologique des eaux » doit être atteint en 2015, selon la directive-cadre) ;

2) un indicateur relatif au retraitement des eaux usées, dont les sous-indicateurs sont constitués par le **taux de conformité aux normes européennes en équipement des stations d'épuration** et un indicateur mesurant **l'intervention des agences de l'eau pour la mise aux normes de ces stations** » ;

3) un indicateur relatif à la **teneur en nitrates** des eaux fondé sur le taux de conformité des points du réseau nitrates, déployé en application de la directive n° 91/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles<sup>2</sup>.

Votre rapporteur spécial jugerait opportun que l'ensemble de ces éléments soient complétés par la création d'un **indicateur de performance assis sur l'évolution du montant des provisions pour litiges communautaires**. Cette innovation est également suggérée par le Conseil d'Etat qui, dans son étude de 2007 précitée, estime que « *des indicateurs portant notamment sur [...] l'évaluation du risque financier encouru par la France au titre de l'article 228 du traité pourraient être intégrés dans les programmes (sic) annuels de performance de chaque ministère* ».

### **3. Quelle implication pour les Parlements nationaux et les collectivités territoriales ?**

Au-delà des administrations placées sous l'autorité du gouvernement, votre rapporteur spécial estime que **les enjeux européens doivent mobiliser le Parlement et les collectivités territoriales**, dont les prérogatives et compétences conditionnent la bonne application du droit communautaire, et tout particulièrement du droit communautaire de l'environnement.

#### *a) Des « leviers » d'action multiples pour le Parlement*

Dans sa résolution du 21 février 2008 précédemment évoquée, le Parlement européen appelle de ses vœux « *une coopération accrue entre les Parlements nationaux et le Parlement européen [...] afin de promouvoir et d'améliorer l'examen des affaires européennes au niveau national* » et estime que « *les Parlements nationaux peuvent jouer un rôle précieux dans le contrôle de l'application du droit communautaire* ».

---

<sup>1</sup> Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

<sup>2</sup> Cette directive n'est pas celle sur laquelle se fonde l'affaire « Nitrates de Bretagne ».

Votre rapporteur spécial souscrit à ces principes et considère que les Parlements nationaux disposent déjà de **leviers multiples** pour contribuer à améliorer le respect par les Etats membres du droit communautaire. Au premier rang de ces leviers figure l'examen par les délégations parlementaires pour l'Union européenne des projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne transmis en application de **l'article 88-4** de la Constitution<sup>1</sup>. Cet examen donne lieu, le cas échéant, à l'adoption de **résolutions européennes**.

En deuxième lieu, l'exercice des compétences législatives de nos assemblées peut contribuer à améliorer les **performances françaises en matière de transposition** des directives. Les amendements déposés par notre collègue Jean Bizet<sup>2</sup>, au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, au projet de loi sur la responsabilité environnementale en sont une illustration récente, en ce qu'ils ont **permis de résorber partiellement le « stock » de directives environnementales pour lesquelles la France accusait un retard de transposition** ayant abouti au lancement de procédures d'infraction, **ou pour lesquelles des corrections étaient nécessaires**<sup>3</sup>. En l'espèce, l'initiative parlementaire atténue donc sensiblement la « longueur » et la « complexité » de la transposition par voie législative diagnostiquée par le Conseil d'Etat.

Le Parlement a également vocation, **dans l'exercice de sa fonction de contrôle** du gouvernement, à veiller au respect par l'Etat de ses obligations communautaires. Si votre rapporteur spécial s'est efforcé de l'illustrer au travers de ses propres travaux, il relève que **les enjeux budgétaires liés au non-respect du droit communautaire font l'objet d'un suivi attentif de la part de l'ensemble de votre commission des finances**<sup>4</sup>. En témoignent, notamment, les travaux actuellement conduits par notre collègue Joël Bourdin sur les pénalités financières résultant des refus d'apurement communautaire dans le domaine agricole<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Cet article dispose que « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés. »

<sup>2</sup> Voir le rapport n° 348 (2007-2008) sur le projet de loi relatif à la responsabilité environnementale.

<sup>3</sup> Notamment les directives relatives à la pollution causée par les navires, à la qualité de l'air ambiant, ou à la performance énergétique des bâtiments.

<sup>4</sup> Rapport d'information n° 366 (2007-2008), sur le contrôle budgétaire, fait par MM. Jean Arthuis, Philippe Marini, Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne et François Trucy, au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.

<sup>5</sup> Enquête confiée à la Cour des comptes par votre commission des finances en application de l'article 58-2° de la LOLF.

Par ailleurs, le traité de Lisbonne **prévoyait de renforcer l'information des Parlements nationaux et les modalités du contrôle de subsidiarité**<sup>1</sup> qu'ils opèrent sur les projets d'actes législatifs communautaires<sup>2</sup>. Un **groupe de travail** associant les services des deux assemblées aux ministères concernés étudie actuellement les moyens d'approfondir les relations entre le gouvernement et le Parlement au regard du traité et de l'article 88-4 de la Constitution.

Il convient enfin d'attirer l'attention sur le fait que **les parlementaires seront d'autant plus conscients des enjeux liés au respect droit communautaire qu'ils bénéficieront d'un accès immédiat et transparent à l'information disponible**. La marge de progression est réelle en la matière :

1) tant pour les **administrations communautaires**, qui peuvent refuser l'accès aux documents dont la divulgation porterait atteinte à la protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques<sup>3</sup>. Le Parlement européen fait, à cet égard, état de la « *réticence de la Commission à fournir des informations précises sur les thèmes faisant l'objet de procédures d'infraction* »<sup>4</sup> ;

2) que pour les **administrations nationales**, qui transmettent souvent les informations demandées sous réserve de ne pas les rendre publiques, et au motif qu'une telle publicité pourrait porter préjudice à la France dans les négociations qu'elle mène avec la Commission sur les procédures d'infraction ouvertes.

*b) Des collectivités territoriales mieux associées*

Au cours de ses travaux de suivi, **l'eau et les déchets** sont apparus à votre rapporteur spécial comme des « points faibles » de l'application, en France, du droit communautaire de l'environnement. En effet, les statistiques<sup>5</sup> fournies par les services de la Commission européenne démontrent que **17 %** des cas français traités par la direction générale « Environnement » concernent les **déchets** et **21 % l'eau**. Par ailleurs, **trois procédures sont actuellement ouvertes en application de l'article 228** concernant la pollution de l'étang de Berre, les décharges illégales et l'eau potable (cf. tableau).

---

<sup>1</sup> Sur les modalités concrètes de ce contrôle, voir le rapport d'information de notre collègue Hubert Haenel, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, « *Les Parlements nationaux et l'Union européenne après le traité de Lisbonne* » (n° 393, 2007-2008).

<sup>2</sup> Ainsi, en cas de contestation d'un tel projet par une majorité simple de Parlements nationaux et de maintien du projet d'acte par la Commission, le Conseil et le Parlement européen devront se prononcer sur la compatibilité de ce projet avec le principe de subsidiarité. Ce projet sera écarté si le Conseil (à la majorité de 55 % de ses membres) ou le Parlement européen (à la majorité simple) donnent une réponse négative. Cette procédure ouvre donc des possibilités inédites aux Parlements nationaux pour peser sur le processus décisionnel communautaire.

<sup>3</sup> Article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents de Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

<sup>4</sup> Résolution du 21 février 2008, considérant 37.

<sup>5</sup> Au 18 avril 2008.

**Eau et déchets : des points faibles pour la France**

<b>Affaire et stade de la procédure 228</b>	<b>Griefs soulevés par la Commission</b>	<b>Action mise en œuvre par la France</b>
<p><i>Affaire C-239/03 – Etang de Berre (Arrêt du 7 octobre 2004 - Manquement aux obligations de la Convention de Barcelone et du Protocole d'Athènes)</i> <b>Mise en demeure</b> du 19.12.2005.</p>	<p>Pollution massive et prolongée de l'Etang de Berre.</p>	<p>Dans le cadre des négociations avec la Commission, les autorités françaises se sont engagées sur 3 points : limitation des déversements annuels d'eau douce à 1,2 milliards m<sup>3</sup> ; réduction des rattrapages hebdomadaires des volumes de rejet à 4 semaines par an ; augmentation à 75% du nombre de mesures de salinité qui, en moyenne hebdomadaire, doivent être supérieures à 20g/L. Dans le cadre de la transmission de leurs rapports semestriels sur l'évaluation de l'impact des nouvelles modalités d'exploitation de la centrale EDF, les autorités françaises ont pu confirmer que les contraintes en termes de limitation et de lissage des rejets d'eau douce ainsi que de suivi des seuils de salinité ont été respectées. L'état écologique de l'Etang est en amélioration substantielle. Issue favorable envisageable. Classement de l'infraction possible courant 2008.</p>
<p><i>Affaire C-423/05 - Décharges illégales (Arrêt du 29 mars 2007 - Manquement aux dispositions des directives 75/442 et 1999/31)</i> <b>Mise en demeure</b> le 6.5.2008</p>	<p>Exploitation de quelques 8.000 décharges non autorisées sur le territoire national (chiffres issus de plans départementaux élaborés dans les années 1990 et présentés en 2005 dans la requête devant al Cour).</p>	<p>Les autorités françaises ont conduit parallèlement 2 actions : la restitution de données historiques pour démontrer que le chiffre dont disposait la Commission était très ancien et erroné. En effet, à l'issue d'un recensement national conduit en 2004, près de 942 DNA ont été dénombrées. Les actions de résorption ont conduit progressivement à leur diminution substantielle. Il n'en restait plus que 51 en juin 2007. Aujourd'hui, elles sont au nombre de 14, géographiquement circonscrites : 1 en Corse du Sud et 13 en Guadeloupe. Actions d'information et de mobilisation en direction des autorités préfectorales.</p>
<p><i>Affaire C-147/07 – Eau potable Vendée, Deux-Sèvres et Charente-Maritime (Arrêt du 31 janvier 2008 – Manquement aux obligations de la directive 98/83/CE relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine)</i> <b>Demande d'informations</b> du 8.2.2008</p>	<p>Taux de nitrates et de pesticides supérieurs aux valeurs limites fixées par la directive dans certaines unités de distribution (UDI) situées dans les 3 départements cités.</p>	<p>Pour l'année 2007, seules 18 unités de distribution sur 314 ont été concernées de manière épisodique par un dépassement des limites de qualité en nitrates ou pesticides, ainsi réparties : pour la Vendée, Pesticides : 0 UDI – Nitrates : 1 UDI ; pour la Charente-Maritime, Pesticides : 12 UDI - Nitrates : 2 UDI ; pour les Deux-Sèvres, Pesticides : 0 UDI – Nitrates : 3 UDI. Toutes ces UDI sont couvertes par un arrêté préfectoral de dérogation. Dès lors, la France respecte les dispositions de la directive</p>

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire du SGAE

**Ce phénomène n'est probablement pas étranger au fait que ces deux secteurs ressortissent, dans notre pays, au champ de compétences des collectivités territoriales,** collectivités dont « l'acclimatation » aux problématiques communautaires doit être approfondie.

Le propos de votre rapporteur spécial n'est évidemment pas de pointer un quelconque désintérêt manifesté par les élus locaux à l'égard du droit communautaire. La méconnaissance des enjeux qui y sont attachés résulte plutôt du fait que **les collectivités territoriales sont très faiblement associées au processus d'élaboration de la norme européenne, y compris lorsque la mise en œuvre de cette norme leur incombera au premier chef.** Elles ne sont pas davantage parties prenantes aux **procédures d'infraction** engagées contre la France, en vertu du principe selon lequel la Commission est « *aveugle* » à l'organisation territoriale interne de chaque Etat membre.

Votre rapporteur spécial a déjà attiré l'attention sur le fait que l'Etat envisageait, en particulier dans le cadre de l'affaire des eaux résiduaires urbaines, de **faire supporter le poids d'éventuelles sanctions pécuniaires aux collectivités** à qui un manquement au droit communautaire serait imputable.

L'ensemble de ces éléments plaide pour une **association étroite** des collectivités à l'ensemble des étapes du processus de décision communautaire, et à tout le moins dans les domaines où l'application de la norme européenne ressortira à leur champ de compétences.

Le SGAE a indiqué à votre rapporteur spécial que plusieurs initiatives<sup>1</sup> avaient été prises dans cette direction, et en particulier :

1) la création d'une **commission nationale des exécutifs locaux**, qui organise la concertation entre les ministères et les principales associations d'élus locaux sur les sujets, notamment communautaires, qui les concernent ;

2) la **réunion trimestrielle d'un groupe de travail technique** associant les secteurs du SGAE et les correspondants sectoriels des associations de collectivités locales (deux réunions se sont déjà tenues, dont une sur les thèmes de l'énergie et du climat) ;

3) un effort d'association des collectivités territoriales à la préparation de la **Présidence française** de l'Union européenne.

Au titre de l'association plus étroite des collectivités territoriales au processus de décision communautaire, votre rapporteur spécial **relève enfin l'amendement adopté sur proposition de notre collègue Alain Lambert** au cours de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2007<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Initiatives qui gagneraient à être déclinées au niveau territorial. S'agissant par exemple des questions d'application du droit communautaire dans le domaine de l'eau, des enceintes existantes, telles que le comité de bassin, peuvent utilement être mises à profit pour sensibiliser les collectivités territoriales aux enjeux européens.

<sup>2</sup> Article 97 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

Aux termes de cet amendement<sup>1</sup>, l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales dispose désormais qu'une formation restreinte dénommée **commission consultative d'évaluation des normes** est notamment chargée, au sein du comité des finances locales, « *d'émettre un avis sur les propositions de textes communautaires ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics* ».

---

<sup>1</sup> Cet amendement résulte des travaux confiés à notre collègue Alain Lambert par le gouvernement, sur les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 18 juin 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, sur le suivi des procédures d'infraction au droit communautaire de l'environnement.**

**M. Jean Arthuis, président**, a vu dans cette troisième édition des travaux de Mme Fabienne Keller sur le droit communautaire de l'environnement le signe d'une certaine persévérance dans le contrôle budgétaire, en même temps qu'une actualisation très opportune, au moment où la France s'apprête à prendre la présidence de l'Union européenne.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a tout d'abord rappelé que le secteur de l'environnement était celui où le plus grand nombre d'infractions était examiné par la Commission européenne, et que les dossiers environnementaux parvenaient à des stades de la procédure plus avancés que dans le cadre d'autres politiques communautaires. Par ailleurs, ces infractions résultent majoritairement de plaintes adressées à la Commission européenne et des initiatives propres de cette dernière, ce qui témoigne du rôle primordial joué par les citoyens européens dans l'éclosion des procédures environnementales et démontre que la Commission fait des pré-contentieux et contentieux un levier d'action privilégié.

Elle s'est félicitée de ce que l'amélioration de la situation française se confirme : aucune nouvelle procédure d'infraction n'a été lancée dans le domaine environnemental en 2008 et la stratégie de traitement à la source des pré-contentieux semble efficace. Néanmoins, avec 6 procédures au titre de l'article 228 et 41 procédures au titre de l'article 226 ouvertes dans le seul champ du droit communautaire de l'environnement, la France se place toujours au quatrième rang des Etats membres les plus affectés par des procédures d'infraction, derrière l'Italie (82), l'Espagne (79), et le Royaume-Uni (52).

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a également relevé l'amélioration des performances françaises en matière de transposition des directives. Sur les 10 « procédures 226 » les plus sensibles, 6 cas demeurent toutefois liés à des transpositions non conformes ou non opérées. Cette proportion doit encourager notre pays à accélérer la mise en œuvre des réformes récemment conduites pour améliorer l'insertion des normes communautaires dans le droit national.

**M. Michel Charasse** a souscrit à cette analyse, relevant que 78 directives restaient à transposer.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a rappelé que 4 des 6 « procédures 228 » ouvertes dans le domaine de l'environnement présentaient un risque de condamnation supérieur à 50 % et avaient donné lieu à des provisions pour litiges d'un montant total de 367 millions d'euros. Elle est ensuite revenue :

- sur la procédure liée à la non-transposition partielle de la directive OGM, dans laquelle l'avocat général auprès de la Cour de justice des Communautés européennes avait rendu ses conclusions. La France a effectivement manqué à ses obligations, motif pour lequel la condamnation à une astreinte journalière de 235.764 euros est recommandée ;

- sur l'affaire des nitrates de Bretagne, dans le cadre de laquelle la France avait obtenu un ultime sursis de la part de la Commission, au prix d'un ambitieux plan d'action mobilisant 60 millions d'euros sur cinq ans et destiné à réduire d'un tiers des apports azotés et à fermer les 4 prises d'eau les plus dégradées. Elle a vu dans cette décision « in extremis » de la France le symptôme d'une insuffisante réactivité, à laquelle il faudra préférer, à l'avenir, un traitement efficace et précoce des procédures naissantes ;

- sur l'affaire liée au non-respect de la directive « Eaux résiduaires urbaines ». Cette procédure a franchi une étape supplémentaire avec l'envoi d'un avis motivé de la Commission, qui reproche à la France de n'avoir pas soumis à un traitement plus rigoureux les rejets d'eaux urbaines d'un grand nombre d'agglomérations, et d'avoir tenté de soustraire certaines d'entre elles à l'application de la directive. Nonobstant la mise en place d'un dispositif tendant à la résorption des cas de non-conformité, le risque de saisine de la Cour de justice demeure élevé.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a reconsidéré les conclusions de l'avocat général dans l'affaire « OGM ». Si elles étaient suivies par la Cour, elles remettraient en cause plusieurs éléments de la doctrine de la Commission en matière de sanctions pécuniaires, en les assouplissant.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a ensuite évoqué les éléments de contexte communautaire qui tendaient à renforcer l'obligation de résultat pesant sur les Etats membres. Elle a tout d'abord relevé que, dans une communication du 5 septembre 2007, la Commission entendait améliorer ses méthodes en matière de prévention et de gestion des infractions, notamment sous la forme d'une expérience pilote – à laquelle la France ne prend pas part – permettant aux Etats membres de se mettre directement en relation avec l'auteur d'une plainte ou d'une demande de renseignement. La Commission souhaite également traiter en priorité, et dans des délais plus brefs, les infractions liées à la non-notification de mesures nationales de transposition et les procédures faisant suite à un premier arrêt en manquement. Elle a indiqué que la volonté, exprimée par la Commission, d'accélérer le traitement des affaires s'était déjà traduite par un accroissement du rythme des réunions dédiées au passage en revue des infractions.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a observé que la médiatisation des procédures d'infraction constituait un outil précieux à la disposition de la Commission, dont la France a déjà éprouvé l'âpreté. Cette médiatisation est renforcée par l'habitude de la Commission de dresser des « listes noires » d'Etats membres en infraction sur un sujet déterminé.

Parallèlement aux initiatives de la Commission, le rapporteur spécial a indiqué que le traité de Lisbonne était susceptible d'avoir un impact substantiel sur la gestion de certaines procédures d'infraction, en permettant, par exemple, le prononcé d'une sanction pécuniaire dès le premier arrêt en manquement pour les cas de défaut de transposition. De surcroît, le Parlement européen joue désormais un rôle non négligeable dans le contrôle de l'application du droit communautaire, en encourageant la Commission à faire preuve de volontarisme et de fermeté et en menant des réflexions sur l'implication de ses propres commissions permanentes.

S'agissant de la réponse apportée par la France à ces nouveaux enjeux, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a estimé que les administrations nationales avaient désormais bien intégré les contraintes communautaires. Les améliorations constatées concernent aussi bien la transposition des directives que la gestion des procédures d'infraction en cours. Des bénéfiques sont ainsi attendus de la réorganisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), afin de regrouper les fonctions juridiques et internationales autrefois éparpillées au sein de chaque direction. Le MEEDDAT s'attache également à développer les études d'impact de la législation communautaire en cours d'élaboration, grâce à une systématisation progressive de l'évaluation au regard du développement durable prévue dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, s'est également félicitée de ce que les exigences liées au respect du droit communautaire de l'environnement transparaisaient désormais clairement dans les documents budgétaires accompagnant le projet de loi de finances et le projet de loi de règlement. Le projet annuel de performances (PAP) de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » contient notamment des indicateurs de performance relatifs à l'effort de transposition des directives ou directement corrélés à l'application du droit communautaire de l'environnement. Elle a toutefois suggéré que l'ensemble de ces éléments soit complété par la création d'un indicateur lié à l'évolution du montant des provisions pour litiges communautaires, de nature à éclairer le Parlement sur l'évolution des risques encourus et sur nos résultats en matière de respect du droit communautaire de l'environnement.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a jugé indispensable l'implication des Parlements nationaux dans le contrôle du respect du droit communautaire de l'environnement. L'initiative parlementaire peut notamment contribuer à améliorer les performances françaises en matière de transposition des directives. Elle s'est déclarée convaincue que les

parlementaires seraient d'autant plus conscients des enjeux liés au respect du droit communautaire qu'ils bénéficieraient d'un accès immédiat et transparent à l'information disponible.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a enfin cité les initiatives prises pour mieux associer les collectivités territoriales aux processus décisionnels communautaires, parmi lesquelles la création d'une commission nationale des exécutifs locaux, ou la réunion trimestrielle d'un groupe de travail technique associant le Secrétariat général des affaires européennes et les correspondants sectoriels des associations de collectivités territoriales. Elle a également salué la création, à l'initiative de M. Alain Lambert, d'une commission consultative d'évaluation des normes chargée d'émettre un avis sur les propositions de textes communautaires ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a conclu en relevant la sensibilisation accrue des administrations nationales aux enjeux liés au respect du droit communautaire de l'environnement. Elle a rappelé que les effets des nouvelles procédures mises en œuvre et des réformes accomplies au niveau national ne sauraient être sensibles qu'à moyen terme. Partant, le seul indicateur de performance pertinent sera la baisse effective du nombre de procédures d'infraction ouvertes contre la France et de condamnations à déplorer.

**M. Jean Arthuis, président**, a relevé qu'un hiatus pouvait exister entre l'adoption « enthousiaste » de normes communautaires ambitieuses et la relative inertie qui caractérisait parfois leur mise en œuvre.

**M. Michel Charasse** a considéré que le cumul d'une astreinte et d'une amende sous forme de somme forfaitaire par la Cour de justice n'était pas conforme au traité, qui prévoyait que ces sanctions devaient être alternatives. Il a par ailleurs jugé insuffisante l'évaluation de l'impact des directives sur les collectivités territoriales, alors même que ces dernières étaient souvent chargées de les mettre en œuvre, notamment dans le domaine de l'eau. A cet égard, il s'est interrogé sur le rôle joué par le Comité des régions dans le processus d'élaboration de la norme communautaire.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a rappelé que les conclusions de l'avocat général dans l'affaire « OGM » précisaient que le prononcé d'une somme forfaitaire n'était approprié qu'en cas de circonstances aggravantes et témoignaient d'une approche mesurée. Elle a confirmé l'insuffisance des études d'impact pour les collectivités territoriales.

**MM. Jean Arthuis, président**, et **Michel Charasse** ont souscrit à la nécessité d'accroître la publicité des informations entourant notamment les procédures d'infraction.

**M. François Marc** s'est interrogé sur l'issue du contentieux relatif aux OGM, compte tenu de l'adoption récente d'un projet de loi par la France.

Il a également souhaité savoir si les collectivités territoriales seraient susceptibles d'assumer le poids d'une éventuelle condamnation pécuniaire dans l'affaire des nitrates de Bretagne.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a rappelé que le Gouvernement considérait que la transposition par décrets de la directive OGM était complète, et avait procédé à des compléments rédactionnels dans le cadre du dernier projet de loi. Elle a toutefois regretté qu'un débat aussi crucial se soit déroulé sous la « pression » d'un contentieux communautaire pendant. S'agissant de l'affaire des nitrates en Bretagne, elle a indiqué ne pas avoir connaissance de l'imputation d'une éventuelle sanction pécuniaire sur les collectivités territoriales, puis a présenté les modalités de financement du « plan d'urgence nitrates ».

**M. Michel Charasse** a rappelé que, si les autorités communautaires étaient indifférentes à la déclinaison territoriale des compétences au sein des Etats membres, les collectivités assumaient bel et bien la responsabilité opérationnelle de la mise en œuvre de certaines directives, et que l'Etat disposait des moyens de les y contraindre.

**M. Charles Guené** n'a pas désapprouvé le fait d'intéresser, dans certains cas, les collectivités territoriales aux pénalités financières, ce qui pourrait les inciter à agir promptement, puis M. Christian Gaudin a souhaité connaître les performances comparées de la France en matière d'eau et de déchets.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a rappelé que l'eau et les déchets représentaient 38 % du total des procédures ouvertes contre la France, et indiqué qu'elle ne disposait pas de telles statistiques pour les autres Etats membres. Elle a toutefois relevé que l'Allemagne appliquait les normes communautaires en matière de déchets de manière beaucoup plus efficace, grâce à des performances de traitement historiquement très élevées.

**M. Jean Arthuis, président**, a jugé nécessaire d'améliorer nos méthodes de gouvernance, afin de ne plus avoir à agir sous la pression de procédures contentieuses.

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



## **ANNEXES**

### **I. PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES ET RENCONTRÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

#### **Commission européenne**

Mme Marie-Claude BLIN, chef de l'unité « Infractions » à la Direction générale Environnement

M. Marc CLÉMENT, administrateur à la Direction générale Environnement

Mme Muriel HELLER, conseiller au service juridique

M. Ulrich VOELKER, conseiller au service juridique

#### **Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne**

M. François GAVE, conseiller environnement

M. Michel COLIN, conseiller environnement

Mme Anne-Marie MASKAY, conseiller environnement

#### **Secrétariat général des affaires européennes**

Mme Carine SOULAY, conseiller juridique

Mme Sandrine JAUMIER, adjointe auprès du conseiller juridique

#### **Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT)**

M. Thierry-Xavier GIRARDOT, directeur des affaires juridiques, informatiques et logistiques

M. Jean-Louis HAUSSAIRE, chef du bureau du droit communautaire et international





## II. DIRECTIVES ENVIRONNEMENTALES À TRANSPOSER OU EN RETARD DE TRANSPOSITION AU 5 MAI 2008



### TRANSPOSITION DES TEXTES COMMUNAUTAIRES

\* \* \* \* \*

#### Directives en retard de transposition et à transposer **Environnement**

<b>Directive</b>	<b><u>Délai/Etat</u> <u>Secteur/Min</u></b>	<b><u>Secteur/ministères</u></b>	<b><u>Textes en cours d'adoption/élaboration</u></b>	<b><u>Précontentieux</u> <u>Contentieux</u></b>
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 : environnement	<b>30/04/2007</b> <i>Non transposée</i>	<b>ITEC</b> ---- MEEDDAT	Dépôt au Sénat du projet de loi le 05/04/2007. Le rapporteur devant la Commission des affaires économiques est M. J. Bizet.  Projet d'intégration du texte sans changements au projet de loi "Grenelle II".  - 1 décret - 2 arrêtés MEEDDAT/MAP (nomenclature espèces et habitats protégés au titre de Natura 2000 et liste conventions internationales)	- MD 226 du 04/06/2007  - RMD 226 du 16/07/2007  AM 226 du 1.2.2008

<b>Directive</b>	<b><u>Délai/Etat</u> <u>Secteur/Min</u></b>	<b><u>Secteur/ministères</u></b>	<b><u>Textes en cours d'adoption/élaboration</u></b>	<b><u>Précontentieux</u> <u>Contentieux</u></b>
Directive 2004/107/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 concernant l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel et les hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air ambiant : environnement	<b>15/02/2007</b> Transposition partielle	<b>ITEC</b> ---- MEEDDAT MINEIE MSJSAV	- Mesures législatives (PjL Grenelle II) - un arrêté qui devrait bientôt être signé et qui complètera la transposition en modifiant l'arrêté du 17.3.2003 relatif aux modalités de surveillance de la qualité de l'air et à l'information du public. - un décret en cours de signature au Meedat	- MD 226 du 20/04/2007  - RMD 226 du 20/06/2007  AM 226 du 1.2.2008
Directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade et abrogeant la directive 76/160/CEE : environnement □	<b>24/03/2008</b> Transposition partielle	<b>ITEC</b> ---- MSJSAV MEEDDAT	- 1 décret simple dont la rédaction est achevée  - 4 arrêtés (sur le prélèvement, sur les méthodes d'analyses, sur les profils de baignades et sur l'information)	-----
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	<b>01/05/2008</b> Non transposée	<b>ITEC</b> ---- MEEDDAT MINEIE	- 1 décret en Conseil d'Etat – échéance : été 2008  - 2 arrêtés – échéance: été 2008	-----
Directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et abrogeant la directive 91/157/CEE	<b>26/09/2008</b> <b>Non transposée</b>	<b>ITEC</b> ---- MEEDDAT MJUS MINEIE	- 1 décret en CE + 6 arrêtés : échéance été 2008	

<b>Directive</b>	<u><b>Délai/Etat Secteur/Min</b></u>	<u><b>Secteur/ministères</b></u>	<u><b>Textes en cours d'adoption/élaboration</b></u>	<u><b>Précontentieux Contentieux</b></u>
Directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration	<b>16/01/2009</b> Non transposée	<b>ITEC</b> ---- MEEDDAT	- 1 décret - 3 arrêtés	-----
Directive 2006/121/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 modifiant la directive 67/548/CEE du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses afin de l'adapter au règlement (CE) no 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), et instituant une agence européenne des produits chimiques	<b>01/06/2008</b> Non transposée  ----	<b>ITEC</b> ---- Travail MEEDDAT MINEIE	1) modifications législatives: vecteur utilisé : DDAC courant 2008.  2) modifications réglementaires: 1 décret en CE + 1 arrêté (modifiant l'arrêté du 20 avril 1994 et abrogeant l'arrêté du 5 janvier 1993 sur les fiches de données de sécurité) Calendrier (décret et arrêté): 1er semestre 2008. Signataires : travail, écologie, agriculture, santé, économie  Remarque : le DDAC n'est pas un préalable à la publication du décret et de l'arrêté.	-----
Directive 2006/122/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 portant trentième modification de la directive 76/769/CEE du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (sulfonates de perfluorooctane)	<b>27/12/2007</b> <b>Transposition partielle</b>	<b>MICA</b> ---- MEEDDAT	- 1 arrêté interministériel (publication imminente)	
Directive 2006/140/CE de la Commission du 20 décembre 2006 modifiant la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil aux fins de l'inscription du fluorure de sulfuryle en tant que substance active à l'annexe I de ladite directive	<b>31/12/2007</b> Non transposée	<b>ITEC</b> MEEDDAT	- 1 arrêté MEEDDAT notifié le 10 avril 2008 (qui transpose également les directives 2007/20/CE, 2007/69/CE et 2007/70/CE)  => transposition achevée	-----

<b>Directive</b>	<b><u>Délai/Etat Secteur/Min</u></b>	<b><u>Secteur/ministères</u></b>	<b><u>Textes en cours d'adoption/élaboration</u></b>	<b><u>Précontentieux Contentieux</u></b>
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)	<b>15/05/2009</b> Non transposée	<b>ITEC</b> MEEDDAT	- dispositions législatives  - 1 décret	-----
Directive 2007/20/CE de la Commission du 3 avril 2007 modifiant la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil aux fins de l'inscription du dichlofluanide en tant que substance active à l'annexe I de ladite directive	<b>29/02/2008</b> Non transposée	<b>ITEC</b> MEEDDAT	- 1 arrêté MEEDDAT notifié le 10 avril 2008 (qui transpose également la directive 2006/140/CE)  => transposition achevée	-----
Directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation	<b>26/01/2009</b> Non transposée	<b>ITEC</b> MEEDDAT	Décret(s) sans doute nécessaire(s)	-----
Directive 2007/69/CE de la Commission du 29 novembre 2007 modifiant la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil aux fins de l'inscription de la diféthialone en tant que substance active à l'annexe I de ladite directive	<b>31/10/2008</b> Non transposée	<b>ITEC</b> MEEDDAT	- 1 arrêté MEEDDAT notifié le 10 avril 2008 (qui transpose également la directive 2006/140/CE)  => transposition achevée	-----
Directive 2007/70/CE de la Commission du 29 novembre 2007 modifiant la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil aux fins de l'inscription du dioxyde de carbone en tant que substance active à l'annexe IA de ladite directive	<b>31/10/2008</b> <i>Non transposée</i>	<b>ITEC</b> MEEDDAT	- 1 arrêté MEEDDAT notifié le 10 avril 2008 (qui transpose également la directive 2006/140/CE)  => transposition achevée	-----

*NB : le projet de loi relatif à la responsabilité environnementale, adopté par le Sénat le 28 mai 2008 et en instance de première lecture à l'Assemblée nationale, procède à la transposition de plusieurs directives visées dans le présent tableau.*

### III. RAPPEL DES PROCÉDURES PRÉVUES PAR LES ARTICLES 226 ET 228 DU TRAITÉ

L'**article 226** du traité instituant la Communauté européenne dispose ainsi que « *si la Commission estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations* ». En pratique, la première étape de cette phase précontentieuse passe par l'envoi d'une lettre de mise en demeure, invitant l'Etat membre à présenter ses observations, dans un délai généralement fixé à deux mois. Si la réponse ne parvient pas dans les délais ou si la Commission la juge insuffisante, elle peut alors décider d'adresser à l'Etat membre considéré un avis motivé, par lequel elle lui expose les manquements et les actions correctrices à apporter, là encore, en général, dans un délai de deux mois.

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

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

La procédure initiale est donc dans ce cas la même que celle précédemment mentionnée : lettre de mise en demeure, puis nouvel avis motivé et, le cas échéant, nouvelle saisine de la Cour de justice. L'article 228 du traité CE précise ainsi que « *si l'Etat membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour dans le délai fixé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice. Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'Etat membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances. Si la Cour de justice reconnaît que l'Etat membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte* ».

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



#### **IV. LA MÉDIATISATION DES PROCÉDURES PAR LA COMMISSION : LE COMMUNIQUÉ DE PRESSE SUR L'AFFAIRE « EAUX RÉSIDUAIRES URBAINES »**

**Extrait du communiqué de presse publié par la Commission lors de l'envoi de l'avis motivé dans l'affaire des eaux résiduaires urbaines :**

##### **TRAITEMENT DES EAUX RÉSIDUAIRES : LA COMMISSION ADRESSE UN DERNIER AVERTISSEMENT À LA FRANCE**

**La Commission européenne a décidé d'envoyer à la France un dernier avertissement écrit par lequel elle l'invite à mettre rapidement ses installations de traitement des eaux résiduaires aux normes européennes pour éviter d'être poursuivie pour la deuxième fois devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) et de se voir infliger une amende. La France ne respecte toujours pas la directive communautaire de 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, bien qu'elle ait été condamnée par la CJCE pour ce motif.**

M. Stavros Dimas, membre de la Commission chargé de l'environnement, a déclaré à ce propos: « Les eaux urbaines résiduaires non traitées constituent un risque pour les citoyens européens et nuisent à la qualité environnementale des rivières, des lacs et des eaux côtières d'Europe. J'engage la France à agir au plus vite, faute de quoi la Commission envisagera de demander à la Cour de lui infliger des amendes. »

##### *La directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires*

La directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires fait obligation aux grandes villes de l'Union européenne de collecter et de traiter leurs eaux urbaines résiduaires. Les eaux résiduaires non traitées peuvent être contaminées par des bactéries et des virus dangereux et présenter ainsi un risque pour la santé publique. Ces eaux contiennent également des nutriments tels que l'azote et le phosphore, susceptibles de nuire aux réserves d'eau douce et au milieu marin en favorisant la prolifération d'algues qui étouffent les autres formes de vie, un phénomène appelé « eutrophisation ». Le principal traitement des eaux résiduaires prévu par la directive est le traitement biologique ou « secondaire ». La date butoir pour la mise en service de ces infrastructures était le 31 décembre 2000. La directive prévoit un traitement « tertiaire » plus contraignant lorsque les eaux résiduaires sont rejetées dans des cours d'eau dits « sensibles », traitement qui passe par l'enlèvement du phosphore et/ou de l'azote. Ce système devait être mis en place pour le 31 décembre 1998 au plus tard.

*Dernier avertissement pour la France*

La Commission a décidé d'envoyer à la France un dernier avertissement au motif qu'elle n'a pas respecté un arrêt rendu en 2004 par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) statuant sur le traitement des eaux urbaines résiduaires dans certaines zones sensibles. En vertu de la jurisprudence, la CJCE a condamné la France pour non-désignation de onze zones comme zones sensibles et pour inadéquation des installations de traitement dans plusieurs localités qui rejettent leurs eaux résiduaires dans ces zones. La CJCE a également constaté que 121 localités avaient enfreint la directive en rejetant leurs eaux résiduaires dans des zones ayant déjà été déclarées comme zones sensibles. En 2006, la France a désigné les onze zones comme zones sensibles. Toutefois, 140 localités – notamment la ville de Paris – continuent de rejeter leurs eaux résiduaires dans ces zones sensibles. En ce qui concerne les 121 localités rejetant leurs eaux usées dans les zones déjà désignées en tant que zones sensibles, la France a procédé à leur réorganisation en 164 localités, ce qui a permis à certaines d'entre elles de ne plus atteindre le seuil de 10.000 habitants à partir duquel la directive s'applique. La Commission estime que la réorganisation des localités effectuée par la France dans le but d'éviter de devoir se conformer à la directive est inacceptable et demande à la France d'appliquer la directive dans toutes les localités couvertes par l'arrêt de la Cour.

En mai 2007, la France a notifié à la Commission la situation des localités et son calendrier pour l'exécution de la décision. Il semble que certaines localités ne seront pas dotées d'équipements de traitement des eaux résiduaires avant 2011, soit sept ans après l'arrêt de la Cour et douze ans après le délai fixé par la directive. La Commission juge ce retard déplorable et demande instamment à la France de construire, dans les plus brefs délais, des installations de traitement des eaux résiduaires dans toutes les localités concernées. Si la France ne répond pas de manière satisfaisante à l'avertissement de la Commission, cette dernière peut demander à la Cour de lui infliger des amendes.

*Source : Commission européenne*