

Institut pour une Politique Européenne de l'Environnement

**L'APPLICATION
DE LA LÉGISLATION
COMMUNAUTAIRE
ENVIRONNEMENT EN FRANCE**

Tome 2:

*L'environnement naturel :
eau et protection de la nature*



Agence de l'eau
Rhin-Meuse

17744

Denise JUIIN

Avec Arnaud COMOLET

Valérie FERNANDEZ

Florence GRAS

Sous la direction de Thierry LAVOUX

L'APPLICATION DE LA LÉGISLATION COMMUNAUTAIRE ENVIRONNEMENT EN FRANCE

Les contraintes réglementaires dans le domaine de l'environnement découlent désormais en majorité des décisions prises au niveau de la Communauté Européenne.

Il est essentiel pour les acteurs économiques d'en connaître les impacts dans chaque État membre. Pour la première fois en France, l'application des directives environnement les plus importantes fait l'objet d'une analyse approfondie par l'Institut pour une Politique Européenne de l'Environnement (Paris, Bonn, Londres Arnhem, Bruxelles).

Le contenu de chacune des directives est résumé succinctement pour en faire ressortir les obligations essentielles ; la transposition par la législation et la réglementation française est évaluée et décrite dans des tableaux synthétiques, tandis que les impacts sur la pratique sont mis en évidence.

Cet ouvrage est un guide irremplaçable pour les industriels, les chercheurs, les associations et les administrations qui souhaitent mieux connaître l'Europe de l'Environnement.

Dépôt légal : Février 1992

ISBN 2-9502960-1-7

Prix : 150 FF

AVANT-PROPOS

La politique européenne de l'environnement, née au début des années 70, couvre désormais tous les secteurs traditionnels des politiques de l'environnement : l'eau, l'air, les déchets, la protection de la nature, la chimie et les risques.

C'est la législation qui est le fer de lance de cette politique, législation qui, pour l'essentiel, doit être transposée dans le droit national de chaque Etat avant de pouvoir produire ses effets. La question principale est qu'au-delà de l'adéquation juridique, les directives doivent permettre une réelle amélioration de l'environnement.

Depuis quelques années, ces questions sont arrivées au cœur du débat sur la construction du grand marché. En effet, au-delà des conséquences pratiques des directives dans chaque Etat, il s'agit de comprendre les enjeux de l'harmonisation des contraintes pesant sur les acteurs économiques européens. Par exemple, une mauvaise application dans le domaine des directives touchant à l'environnement industriel équivaut à une subvention déguisée. Une faible prise en compte de la directive "oiseaux" dans un Etat seulement peut ruiner les efforts de tous les autres pour protéger les espèces migratrices.

La protection de l'environnement européen ne peut donc être que le fruit d'efforts concertés accomplis dans un souci de transparence. C'est dans cet esprit que l'Institut pour une Politique Européenne de l'Environnement a initié dès le début des années 1980 une vaste recherche sur la mise en oeuvre des directives (1).

Ce rapport suit la démarche promue par notre collègue Haigh : d'abord une présentation de l'historique et de l'objet de la directive, puis un résumé, suivie par un volet analytique consacré à la transposition formelle, et enfin une évaluation rapide de l'impact pratique de la directive.

(1) **BENNETT, KROMAREK, LAVOUX** "Water and waste. A study of the Implementation of the EEC directives" Graham and Trotman, Londres 1986.

HAIGH Nigel, "EEC Environmental Policy & Britain", Glasgow, Longman, 1990, 389 p.

S O M M A I R E

Chapitre préliminaire : La directive européenne : un instrument spécifique du droit communautaire	p. 9
Chapitre 1 : La mise en œuvre des directives "eau"	p. 15
1.1. Directive concernant la qualité des eaux superficielles	p. 17
1.2. Directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine	p. 31
1.3. Directive relative à la qualité des eaux piscicoles	p. 47
1.4. Directive relative à la qualité des eaux conchyliques.....	p. 57
1.5. Directive relative à la qualité des eaux de baignade	p. 67
Chapitre 2 : La mise en œuvre des directives relatives à la protection de la nature.....	p. 83
3.1. Directive relative à la conservation des oiseaux sauvages	p. 85
3.2. Directive "étude d'impact"	p. 101

Chapitre préliminaire : La directive européenne : un instrument spécifique du droit communautaire

La directive est l'instrument juridique qui domine en matière de politique européenne de l'environnement (environ 170 directives).

La directive peut se définir comme une méthode de "législation à deux étages". Elle offre une formule fondée sur un partage des tâches et une collaboration entre le niveau communautaire et le niveau national, qui est spécialement adaptée à la fonction du rapprochement des législations nationales.

Au terme de l'article 189 du Traité CEE, « *la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens* ».

En d'autres termes, cet article 189 CEE signifie d'une part que la directive ne lie que ses destinataires, c'est-à-dire les Etats ; d'autre part que les Etats disposent d'une "relative" liberté dans le choix de l'acte juridique de transposition de la directive dans la mesure où la directive ne contient qu'une obligation de résultat et non une obligation de moyen.

I. Le choix de la forme : l'instrument de transposition

En ce qui concerne la France, la loi, le décret et l'arrêté ministériel constituent les instruments juridiques appropriés pour procéder à la transposition formelle des directives. Le recours à la circulaire ou à l'instruction est contestée par la Commission et par la Cour de Justice.

En effet, la Cour de Justice, dans un arrêt du 2 décembre 1986 ⁽²⁾, précise : « *il importe que chaque Etat membre donne aux directives une exécution qui corresponde pleinement à l'exigence de sécurité et traduise par conséquent les termes des directives dans des dispositions internes ayant un caractère contraignant* ».

En se référant à une définition du droit administratif français ⁽³⁾, la Commission estime que l'instruction et la circulaire ne permettent pas de transposer les directives d'une manière satisfaisante dans la mesure où les instructions et circulaires ne satisfont ni aux obligations qui incombent à la France, en vertu de l'article 189 du Traité CEE, ni aux exigences de la CJCE.

(2) CJCE 2 décembre 1986. Aff. 239/85, Commission c/ Belgique. Rec. 1986, p. 3645, point 7.

(3) LAUBADERE - VENEZIA - GAUDEMET, "Traité de droit administratif", Tome I, Paris 1988, dixième édition, p. 563, n° 961.

Les principaux défauts dénoncés par la Commission au recours de la circulaire ou de l'instruction sont de quatre ordres :

- * Elles constituent de simples instructions internes du Ministère français compétent destinées aux préfets et directions régionales dont le texte n'est pas paru au Journal Officiel.
- * Elles s'avèrent insuffisantes quant à l'information des droits et obligations des particuliers ou opérateurs économiques.
- * Elles sont *natura sua* modifiables au gré de l'administration et en conséquence ne peuvent traduire les dispositions de la directive en normes internes ayant un caractère contraignant.
- * Elles laissent subsister la législation ou la réglementation contraire à laquelle elles ne peuvent se substituer eu égard à leur nature juridique de rang inférieur.

Ces différents défauts attachés à la circulaire ne satisfont donc pas à « l'obligation pour tout Etat membre de recourir aux formes et aux moyens les plus appropriés dans chaque cas pour assurer pleinement l'effet utile des directives compte tenu de l'objectif et des résultats à atteindre » (4).

C'est ce qui explique que la transposition formelle des directives par voie de circulaire en France ait été soulevée par la Commission de manière systématique dans le cadre de la procédure précontentieuse (lettre de mise en demeure ou "lettre 169" et avis motivé), ou de la procédure contentieuse (soit le recours en manquement exercé devant la Cour de Justice sur la base de l'article 169 CEE).

II. Le contenu de la transposition

La transposition d'une directive implique l'obligation pour les autorités nationales de mettre en conformité leur législation nationale avec le texte communautaire. Cette obligation suppose l'adoption de mesures nationales d'exécution qui vont "concrétiser" la directive dans le droit interne. Il convient de souligner que l'adoption de ces mesures dépend de l'état du droit interne au moment de l'entrée en vigueur de la directive.

La transposition d'une directive en droit national doit conduire à ce que l'ensemble du droit national applicable à la matière couverte par la directive soit compatible avec les exigences de fond posées par le texte communautaire. Cette

(4) CJCE 8 avril 1976. Aff. 48/75 Royer, Rec. 1976, p. 497.

compatibilité du droit national avec la directive est importante dans la mesure où c'est sur la base de la mesure de transposition prise par l'Etat membre que pourront être fondés les droits et les obligations du citoyen, d'un entrepreneur ou d'une organisation de protection de l'environnement.

Les directives "environnementales" sont caractérisées par leur rédaction particulièrement "précise" : elles déterminent avec un certain détail les modalités de la matière sur laquelle elles portent.

III. Le principe de l'"effet utile" des directives

En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour de Justice, un particulier peut se prévaloir des dispositions d'une directive.

En effet, la Cour de Justice reconnaît que « *dans tous les cas où des dispositions d'une directive apparaissent comme étant du point de vue de leur contenu **Inconditionnelles et suffisamment précises**, les particuliers sont fondés à les invoquer à l'encontre de l'Etat, soit lorsque celui-ci s'abstient de transposer dans les détails la directive en droit national, soit lorsqu'il en fait une transposition incorrecte* » (5).

Autrement dit, les directives CEE peuvent dans certains cas produire des effets en droit national lorsque les Etats membres en violation de l'article 189 CEE n'ont pas pris les mesures, ou ont pris des mesures insuffisantes pour transposer les dispositions de la directive en droit national.

Pour que de tels effets soient effectifs, les dispositions de la directive doivent être précises et inconditionnelles.

Selon L. Krämer (6), la recherche du caractère précis et inconditionnel des dispositions d'une directive suppose d'analyser séparément chaque article de la directive et, si possible, chaque paragraphe quant à son effet direct.

Dans le cadre de notre étude, le principe de l'effet utile des directives a guidé notre lecture des textes communautaires. Mais sa prise en compte s'est avérée parfois délicate dans la mesure où le caractère précis et inconditionnel des dispositions d'une directive n'apparaît pas toujours avec évidence. Il s'agissait donc d'adopter une démarche interprétative, mais l'interprétation du droit communautaire relève de la compétence de la Cour de Justice dont les décisions portant sur des directives environnementales sont encore peu nombreuses.

(5) CJCE 26 février 1986. Aff. 153/84 Marschall, Rec. p. 748.

CJCE 19 janvier 1982. Aff. 8/81 Ursula Becker, Rec. p. 72.

(6) KRÄMER (Ludwig), "Effet national des directives communautaires en matière d'environnement", Revue juridique de l'environnement, 1990, n° 3, pp. 325-349.

C'est pourquoi, il convient de préciser que le tableau joint en annexe de l'étude de chaque directive intitulé "mesures d'application de la directive" n'a pas eu pour objet de dégager le caractère précis et inconditionnel des dispositions des directives. Il constitue un simple récapitulatif du contenu de la directive et des références des textes auxquels renvoie l'application de la directive. Il ne saurait être utilisé aux fins de faire prévaloir l'effet utile des directives.

IV. Les circuits suivis par une directive : des négociations à sa notification

4.1. L'élaboration d'une directive

Lors de l'élaboration d'une directive, la Commission fait appel aux compétences des différents experts nationaux réunis dans le cadre de commissions *ad hoc*. A ce stade, les représentants des différents partenaires économiques et sociaux sont également consultés soit directement, soit par l'intermédiaire d'associations regroupant leurs professionnels.

Dans un deuxième temps, la Commission négocie avec les représentants des Etats membres accompagnés, le cas échéant, d'experts nationaux.

Ainsi, les négociations qui ont lieu avant et après la présentation par la Commission d'une proposition de directive entraînent un certain nombre d'allers et retours entre les différents niveaux de décision de la Commission ou du Conseil et les diverses structures politico-administratives des Etats membres concernés par la directive.

En France, c'est le Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) qui reçoit de la représentation française permanente à Bruxelles les propositions de directive de la Commission au même titre que tous les documents qui émanent de la Commission et du Secrétariat du Conseil des ministres.

Le SGCI est une structure placée sous l'autorité d'un délégué du Premier Ministre (le Secrétaire général) et chargée d'assurer la coordination des politiques touchant aux questions européennes. C'est ainsi que le SGCI répartit les documents qu'il reçoit auprès des ministères intéressés. A partir de leurs réponses aux questions posées, le SGCI est chargé d'élaborer une position unique : c'est là l'objet de concertations entre les différents ministères (et/ou entre services des ministères) et d'arbitrages par le Premier Ministre si la concertation n'aboutit pas.

Les positions de la France définies dans le cadre du SGCI seront négociées selon le cas par le représentant permanent à Bruxelles et/ou le ministre des Relations extérieures et/ou le ministre de l'Environnement.