

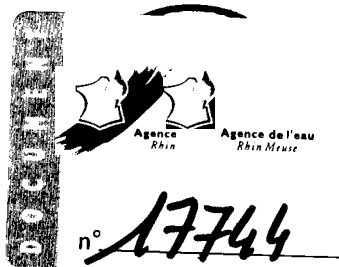
**Institut pour une Politique Européenne de l'Environnement**

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

*Tome 1 :*

*L'environnement industriel :*

*l'eau, l'air, les déchets et les risques.*



**Denise JUIN**

Avec **Arnaud COMOLET**

**Valérie FERNANDEZ**

**Florence GRAS**

Sous la direction de **Thierry LAVOUX**

# S O M M A I R E

<b>Chapitre préliminaire</b> : La directive européenne : un instrument spécifique du droit communautaire .....	p. 9
<b>Chapitre 1</b> : La mise en oeuvre des directives "eau" .....	p. 15
1.1. Directive cadre concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique	p. 17
1.2. Directive relative à la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses	p. 33
1.3. Directive relative aux rejets de mercure du secteur de l'électrolyse des chlorures alcalins	p. 43
1.4. Directive relative aux rejets de mercure des secteurs autres que celui de l'électrolyse des chlorures alcalins	p. 53
1.5. Directive relative aux rejets de cadmium	p. 63
1.6. Directive relative aux rejets d'hexachlorocyclohexane	p. 77
1.7. Directive relative aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane	p. 69
<b>Chapitre 2</b> : La mise en oeuvre des directives "chimie" .....	p. 103
2.1. Directive "Seveso"	p. 105
<b>Chapitre 3</b> : La mise en oeuvre des directives "déchets" .....	p. 113
3.1. Directive cadre relative aux déchets	p. 115
3.2. Directive cadre relative aux déchets toxiques et dangereux	p. 129
3.3. Directive relative à la surveillance et au contrôle des transferts transfrontaliers de déchets dangereux	p. 141
3.4. Directive relative à l'élimination des polychlorobiphényles et polychloroterphényles (PCB)	p. 157
3.5. Directive concernant l'élimination des huiles usagées	p. 171
3.6. Directive relative à l'utilisation des boues d'épuration en agriculture	p. 185

**Chapitre 4 : La mise en œuvre des directives "air" .....** p. 199

- 4.1. Directive relative aux concentrations de **SO<sub>2</sub>** et de poussières dans l'air p. 201
- 4.2. Directive relative à la concentration de plomb dans l'air p. 217
- 4.3. Directive relative à la teneur de l'air en dioxyde d'azote p. 233
- 4.4. Directive relative à la teneur en soufre de certains fuels p. 247
- 4.5. Directive relative à la teneur en plomb des carburants p. 261
- 4.6. Directive relative aux **émissions des véhicules** automobiles p. 269
- 4.7. Directive relative aux installations industrielles p. 287

**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. 63, 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** Economiques.
- \* 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** precontentieuse (lettre de mise en demeure ou "lettre 169" et avis motive), 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 1978. *Aff. 48/75 Royer, Rec.* 1978, 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. Kramer (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 **négoce** 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 Economique **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.

## 4.2. La notification d'une directive

Lorsqu'une directive est **notifiée** officiellement par la Commission **après avoir été approuvée** par le Conseil des ministres, elle est transmise par le SGCI aux **différents ministères** concernés.

Il convient de **préciser** que le SGCI n'a pas à contrôler l'**exécution** des dispositions des directives, qui est **confiée** aux ministères **compétents**. Le SGCI transmet **à** la Commission les rapports et les informations **élaborés** par les **ministères** en application des directives.

Une fois la directive transposée dans le droit national, sa mise en œuvre pratique est généralement **confiée** aux **représentants** de l'**Etat** au niveau local (Préfets – Commissaires de la République), excepte pour certaines directives. Ainsi les textes pris en application de la directive leur sont envoyés, ainsi que des commentaires expliquant comment cette mise en œuvre doit être **envisagée**. Des lors, le Préfet devra s'appuyer sur les services territoriaux compétents pour assurer la mise en œuvre effective des textes **réglementaires** pris en application de la directive. Ces textes contiennent en **général** des dispositions visant **à** assurer le retour des informations vers le **ministère**.

Ainsi, la mise en œuvre des directives fait intervenir un certain nombre d'institutions ou autorités **compétentes** qui **diffèrent** selon les domaines environnementaux. Elles seront **précisées** dans les développements suivants et sont mentionnées dans le tableau joint en annexe de l'**étude** de chaque directive, intitulé "Mesures d'application de la directive".