

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

# Communication

## Commission des affaires européennes

Communication de la présidente Danielle Auroi sur la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement en France

Mardi

31 janvier 2017

Séance de 16 heures 30

**Présidence  
de M<sup>me</sup> Danielle Auroi**  
*Présidente*



**COMMUNICATION SUR LA MISE EN ŒUVRE DU  
DROIT COMMUNAUTAIRE DE  
L'ENVIRONNEMENT EN FRANCE**  
de Mme Danielle Auroi, Présidente

Réunion de commission du 31 janvier 2017

**Le Conseil Environnement du 28 février prochain va être essentiellement consacré au développement durable**, sujet pour lequel les annonces ou les projets n'ont pas manqué ces derniers mois, qu'il s'agisse de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 – avec la communication de la Commission sur les prochaines étapes pour un avenir européen durable<sup>(1)</sup> –, de la question récurrente du verdissement du semestre européen<sup>(2)</sup> ou encore de la mise en œuvre de la législation environnementale, avec la promotion d'un examen régulier de la mise en œuvre des politiques environnementales de l'Union (initiative EIR, pour « *Environmental Implementation Review* »)<sup>(3)</sup>.

**Au cours des vingt dernières années, l'Union européenne a surtout cherché à construire un cadre législatif solide pour les normes environnementales, à partir du cadre fixé par les traités.**

L'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit la poursuite de divers objectifs en matière d'environnement : permettre la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, utiliser de manière prudente et rationnelle les ressources naturelles, mais également promouvoir, sur le plan international, des mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier le changement climatique. Ce dernier objectif est issu du Traité de Lisbonne de 2007, les autres objectifs étant présents depuis l'Acte Unique Européen et le Traité d'Amsterdam.

---

(1) *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen du 22 novembre 2016 intitulée « Prochaines étapes pour un avenir européen durable : action européenne en faveur de la durabilité » COM(2016) 739 final.*

(2) *Conclusions du Conseil "Environnement" du 28 octobre 2014 intitulées « "Verdir" le Semestre européen et la stratégie Europe 2020 – examen à mi-parcours ».*

(3) *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen du 27 mai 2016 intitulée « Procurer les avantages des politiques environnementales de l'UE à travers un examen régulier de leur mise en œuvre » COM(2016) 316 final.*

De plus, l'article 11 du TFUE prévoit que les exigences de protection de l'environnement s'imposent à l'ensemble des politiques de l'Union, lors de leur définition comme pour leur mise en œuvre.

**En octobre 2011, le rapport d'information de la sénatrice Fabienne Keller sur l'application du droit communautaire de l'environnement <sup>(1)</sup> avait mis en évidence un nombre de contentieux resté significatif** en dépit d'évolutions juridiques importantes qui ont contribué à une amélioration des résultats. La France se situait toutefois dans la moyenne européenne au regard du nombre d'infractions au droit communautaire.

Ce rapport pointait ainsi un retard chronique dans la mise en œuvre des directives sur l'eau, soulignait un risque réel de condamnation financière en matière de qualité de l'air et appelait à une prise en compte rapide des enjeux liés à la directive sur le bruit.

Si ce retard semble finalement résorbé, les deux autres sujets restent d'actualité. La question des études d'impact, de la protection d'espèces animales menacées ainsi que celle de la gestion des déchets et des substances dangereuses s'y ajoutent aujourd'hui.

**À l'exception des sols, l'environnement est aujourd'hui couvert par une riche législation européenne. Le défi principal est maintenant d'assurer sa mise en œuvre effective et le but affiché de la Commission européenne est désormais d'appliquer ces normes au mieux et de façon uniforme dans tous les États membres.**

Annoncée par la feuille de route du 14 mars 2016 <sup>(2)</sup> sur un examen régulier de la mise en œuvre des politiques environnementales de l'Union pour tirer profit des règles et politiques existantes, **l'initiative EIR propose de mettre de nouveaux outils à la disposition des États membres comme des co-législateurs.**

D'ici quelques jours, **la Commission européenne devrait ainsi adopter un « paquet » comprenant, outre une communication sur la mise en œuvre des politiques environnementales de l'Union, vingt-huit rapports pays.**

Sans attendre cette échéance, je vous propose d'examiner ensemble aujourd'hui, d'une part, les outils à la disposition de la Commission européenne et, d'autre part, l'état de la mise en œuvre de ces politiques par la France à travers les contentieux en cours.

---

(1) Rapport n° 20 (session ordinaire de 2011-2012) fait, au nom de la commission des finances du Sénat par Mme Fabienne Keller, sur l'application du droit communautaire de l'environnement.

(2) Communication on a regular Environmental Implementation Review. Delivering the benefits of existing Environmental Policies and Rules., 14 March 2016, [http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/2016\\_env\\_088\\_environmental\\_implementation\\_review\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/2016_env_088_environmental_implementation_review_en.pdf)

## I. Les outils à la disposition de la Commission européenne pour favoriser une réelle appropriation des normes environnementales par les États membres

### 1. Une première stratégie : informer et dialoguer

#### a. *Former et informer*

● Au cours de la dernière décennie, l'évolution de la législation européenne, combinée à une mobilisation croissante des citoyens européens, a créé un besoin manifeste de **formation continue des professionnels de la justice** au niveau européen.

Cette formation est assurée par plusieurs structures européennes <sup>(1)</sup>, mises en place avec le concours des États membres, et un certain nombre d'organisations professionnelles, souvent soutenues par des fonds européens.

Ainsi, dans le domaine du droit communautaire de l'environnement, le Forum de l'Union européenne des juges pour l'environnement, le Forum sur la législation environnementale de l'association des juges administratifs européens <sup>(2)</sup>, le Réseau des procureurs européens pour l'environnement <sup>(3)</sup> participent activement aux travaux du Réseau de l'Union européenne pour la mise en œuvre et le contrôle de la législation environnementale <sup>(4)</sup>.

Un programme de formation continue des juges et procureurs nationaux a également été mis sur pied, sur des fonds de la Commission européenne.

● La Commission européenne mène aussi une **action en direction des citoyens**.

Ainsi, elle a publié en décembre dernier une étude sur les bénéfices retirés de l'application du droit européen de l'environnement <sup>(5)</sup> **qui vise à montrer qu'une application rigoureuse par les États membres est bénéfique à la fois sur le plan sanitaire et sur le plan économique**.

Elle affirme en particulier que les procédures d'infraction lancées pour contraindre les États membres à se conformer aux exigences de la législation environnementale de l'Union dans les domaines de la gestion des déchets, de la qualité de l'eau et de l'air ont permis d'économiser des milliards d'euros en soins de santé.

---

(1) Réseau européen de formation judiciaire (REFJ), pour les magistrats ; l'Académie de droit européen (ERA), pour tous les professionnels de la justice ; l'Institut européen d'administration publique - Le Centre européen de la magistrature et des professions juridiques (IEAP), pour les juges, les professionnels de la justice, les fonctionnaires nationaux et européens, et les juristes du secteur privé.

(2) Working Party on Environmental Law of the Association of European Administrative Judges (AEAJ).

(3) European Network of Prosecutors for the Environment.

(4) European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law.

(5) Study to assess the benefits delivered through the enforcement of EU environmental legislation, Final report 070203/2015/711789/ETU/ENV.D.2 20 September 2016

Selon elle, les mesures prises pour faire appliquer le droit européen visant à accroître la réutilisation et le recyclage des déchets ou bien améliorer la qualité des eaux de baignades, génèrent des bénéfices chiffrables : 1,2 milliard d'euros par cas pour les premières, presque 100 millions d'euros par an par cas analysé pour les secondes.

Spécifiquement, la procédure d'infraction lancée en 2003<sup>(1)</sup> contre la France en raison de 8 523 décharges illégales a eu des conséquences financières positives pour les contribuables français, la mise en conformité des 26 dernières décharges qui enfreignaient la législation rapportant, selon la Commission, 2,4 millions d'euros annuellement.

L'évolution de la situation en matière de traitement secondaire des eaux usées urbaines en France semble conforter la position de la Commission européenne : lors de la première mise en demeure, en décembre 2009, la Commission évoquait 551 agglomérations non aux normes. En janvier 2010, le nombre de stations d'épuration concernées était abaissé à 177, puis à 54 en janvier 2014. Le quatrième recours introduit par la Commission en juin 2015<sup>(2)</sup> ne concernait plus que 15 agglomérations non conformes. Quatre d'entre elles ont été exclues au cours de la procédure, et, si la France a été condamnée le 23 novembre dernier pour non-conformité à la date du 27 janvier 2014 de onze agglomérations urbaines, toutes celles situées dans l'Hexagone étaient désormais conformes début 2016 et les deux restantes, situées en Guadeloupe, devaient l'être respectivement au printemps et à l'automne de cette même année.

***b. Un outil informatique pour instaurer un dialogue renforcé avec les États membres et limiter le recours aux procédures d'infraction, l'initiative EU Pilot.***

Dans sa communication de 2007 « Une Europe des résultats – Application du droit communautaire », la Commission européenne indiquait vouloir limiter le recours aux procédures d'infraction, tout en assurant une meilleure application du droit de l'Union.

Dans ce cadre, elle a proposé une **nouvelle méthode de travail** entre ses propres services et les autorités des États membres, **l'outil EU Pilot**, qui permet d'assurer une **meilleure anticipation par les autorités nationales des procédures d'infraction ainsi que d'instaurer un dialogue renforcé non seulement entre la Commission et l'État membre mais également entre les différentes administrations impliquées dans la gestion et dans le suivi du « pré-précontentieux »**.

Ce mécanisme – qui rend les contacts plus transparents et mieux organisés – remplace les demandes d'information auparavant utilisées avant le lancement

---

(1) Aujourd'hui clôturée.

(2) Pour non respecter de l'échéance de 2005 relative aux agglomérations de plus de 2000 habitants.

d'une procédure d'infraction, mais reste toujours une démarche informelle basée sur une relation de coopération loyale.

Aucune mise en demeure ne peut désormais être ouverte sans avoir préalablement fait l'objet d'un dossier EU Pilot, à l'exception des mises en demeure automatiques pour non-communication des mesures nationales de transposition des directives et des situations d'urgence dûment motivées.

Depuis l'adhésion de la France (en septembre 2011, le système EU Pilot ayant commencé à être déployé en avril 2008) jusqu'au 28 novembre 2016, **un peu plus de 400 dossiers ont été présentés par les services de la Commission, au premier rang desquels la DG Environnement (21 % des sujets), qui par ailleurs agit de manière prépondérante par le biais d'une initiative propre**, et non pas à la suite de la réception d'une plainte.

Certains de ces dossiers font encore à ce jour l'objet d'échanges entre la France et la Commission ; néanmoins, parmi ceux qui sont clos, ces échanges ont conduit la Commission à se déclarer satisfaite des réponses françaises dans les deux tiers des cas.

Pour le tiers restant, ce désaccord s'est traduit par l'inscription dans la base « infractions » dans 90 % des cas, puis, pour 72 % de ces derniers, par **l'envoi d'une mise en demeure. C'est en matière d'environnement que ce taux d'entrée dans le cycle infractionnel est le plus élevé (80 %).**

Si États membres et services de la Commission disposent d'un **délaï indicatif de 70 jours** (définis par les lignes directrices) tant pour apporter une réponse aux questions posées, d'une part, que pour évaluer les réponses ainsi apportées, d'autre part, ce délai est dans les faits variable, et **le délai moyen de réponse en matière d'environnement dépassait, pour la France, les 100 jours au 1<sup>er</sup> décembre 2015** (dernier chiffre disponible).

Un sujet faisait d'ailleurs l'actualité voilà quelques jours, celui des effluents liquides émanant de l'usine Alteo de production d'alumines de spécialité à base de bauxite, à Gardannes.

2. De nouveaux outils, les propositions de la communication « Procurer les avantages des politiques environnementales de l'UE à travers un examen régulier de leur mise en œuvre »<sup>(1)</sup>

**Dans deux précédentes communications, en 2008<sup>(2)</sup> puis 2012<sup>(3)</sup>, la Commission européenne a déjà recensé les lacunes dans la mise en œuvre du droit de l'environnement :**

- un respect insuffisant des délais et de l'étendue des règles par les mesures de transposition nationale ;
- la faiblesse des mesures d'exécution, notamment des sanctions, insuffisamment dissuasives,
- un manque de capacités administratives, l'absence de coordination et d'intégration transversale des questions environnementales et la faiblesse des pratiques au niveau national et régional,
- des retards dans les investissements d'infrastructures,

**et proposé des solutions pour y remédier :**

- le renforcement de la collecte de données, des efforts de suivi et de l'échange de connaissances à l'échelle nationale, régionale et locale, afin de repérer plus tôt les grands problèmes environnementaux,
- l'amélioration de la réactivité et le traitement des problèmes environnementaux sur le terrain, en renforçant les inspections et la surveillance, en fixant des critères sur la manière dont les États membres doivent traiter les plaintes des citoyens, en facilitant l'accès à la justice en ce qui concerne les questions environnementales.

**L'objectif de cette initiative EIR est triple :**

- **fournir, tous les deux ans, une vision concise de la situation de chaque État membre, recentrée sur les principales lacunes** dans la mise en œuvre de la politique environnementale, par rapport aux objectifs déjà définis dans les politiques et les réglementations existantes, de façon à la fois thématique (gestion des déchets, protection de la biodiversité, etc.) mais aussi transversale (capacités administratives, accès à la justice, fiscalité environnementale, etc.), par le biais de rapport-pays public,

---

(1) *En anglais, Initiative EIR (« Environmental Implementation Review »).*

(2) *Communication de la Commission européenne relative à l'application du droit communautaire de l'environnement du 18 novembre 2008 COM(2008) 773 final.*

(3) *Communication de la Commission européenne du 7 mars 2012 « Tirer le meilleur parti des mesures environnementales de l'UE : instaurer la confiance par l'amélioration des connaissances et de la réactivité » COM/2012/095 final COM(2012) 95 final.*

- **devant servir de base à la fois à un dialogue de la Commission avec l'État membre concerné et entre États membres** (échanges de bonnes pratiques) **pour améliorer la mise en œuvre des politiques environnementales**, ainsi que le **soutien apporté par les fonds européens** existants aux États membres (sous la forme d'un meilleur ciblage de l'expertise technique et de l'aide financière),
- **mais aussi avec le Conseil et le Parlement européen, de façon horizontale, sur des sujets identifiés comme partagés par plusieurs États membres ou nécessitant des évolutions générales.** La Commission européenne met en avant également l'intérêt que pourrait avoir une telle approche systémique pour le verdissement du semestre européen comme pour la Stratégie UE 2020 pour la croissance et l'emploi adoptée par le Conseil européen du 17 juin 2010.

Cette communication a été transmise au secrétariat du Conseil le 31 mai 2016. Ce dernier devrait avoir, le 28 février prochain, un échange de vues à ce sujet, qui à ma connaissance n'a pas encore fait l'objet d'échanges nourris entre États membres.

**Pour ma part, j'accueille avec bienveillance cette initiative** qui pourrait nous permettre d'améliorer la mise en œuvre de la législation de l'Union en matière environnementale – dont les statistiques annuelles produites par la Commission concernant les procédures d'infraction nous montrent qu'elle n'est pas parfaite même si des progrès peuvent être constatés au fil du temps (cf. *infra*).

Toutefois, je souligne que la mise en œuvre des politiques environnementales relève des États membres, il faudra donc **veiller au plein respect du principe de subsidiarité** par cette initiative ainsi **qu'à la cohérence avec la révision en cours des pratiques de rapportage en matière environnementale**, qui vise à simplifier et rationaliser lesdites pratiques.

## **II. L'état des contentieux français en matière de législation environnementale**

### **1. Un sujet à fort enjeu pour tous**

#### ***a. Pour les citoyens***

C'est un sujet à fort enjeu pour les citoyens, en raison de l'effet attaché à la transposition à échéance et de façon correcte des directives : **cela permet en effet aux citoyens et aux acteurs économiques de bénéficier de la totalité des droits et protections que leur confère l'ordre juridique européen.**

### ***b. Pour les États membres***

C'est également un sujet à fort enjeu pour l'État, car, outre des contraintes volontaires en termes de délai et de nombre de transpositions, il se trouve sous la possibilité d'une sanction pécuniaire forte.

**Les contraintes que se sont fixées les États membres en matière de transposition de directive sont fortes** : le Conseil européen, les 8 et 9 mars 2007, a fixé aux États membres un objectif de 1 % de déficit maximum de transposition des directives du marché intérieur, et le délai de transposition standard est de deux années, en vertu de l'Accord interinstitutionnel intitulé « Mieux légiférer » du 9 octobre 2003 (et non modifié sur ce point en 2016).

**Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, de lourdes sanctions pécuniaires peuvent être infligées par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).**

Les dispositions combinées de l'article 258 et de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE permettent à la Commission européenne de présenter des conclusions aux fins de condamnation à une somme forfaitaire ou une astreinte, dès le premier recours en manquement pour défaut de transposition d'une directive.

De plus, en cas d'inaction de la part d'un État membre condamné par un arrêt en manquement, elle peut engager une procédure dite de « manquement sur manquement », prévue à l'article 260, paragraphe 2, du TFUE pouvant également aboutir à de lourdes sanctions pécuniaires.

Afin de prendre en considération l'évolution jurisprudentielle intervenue, et notamment l'arrêt « poissons sous taille » qui concernait la France et la législation environnementale<sup>(1)</sup>, la Commission européenne a adopté le 13 décembre 2005 une communication relative à la mise en œuvre de l'article 228 TCE, devenu article 260, paragraphe 2, du TFUE. Elle a également adopté en novembre 2010 une communication relative à la mise en œuvre de l'article 260, paragraphe 3, du même traité, publiée le 15 janvier 2011, dans la perspective, d'une part, de tenir compte des modifications introduites par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et, d'autre part, d'actualiser les coefficients servant de base aux calculs des sanctions pécuniaires

Ces communications énoncent ainsi les critères et calculs que la Commission entend appliquer lors de la saisine de la Cour afin d'évaluer le montant des sanctions pécuniaires qu'elle estime adaptées aux circonstances. Ces

---

(1) La France a été condamnée le 12 juillet 2005 (affaire C-304/02) pour non-respect de la taille minimale des poissons persistant en dépit d'un premier arrêt en manquement de 1991. Cet arrêt a été particulièrement significatif, non seulement parce qu'il s'agissait de l'astreinte la plus lourde jamais infligée par la CJUE, mais également parce que celle-ci reconnaissait pour la première fois la possibilité d'infliger, de façon cumulative, le paiement d'une astreinte et d'une amende forfaitaire à un État membre, afin de sanctionner la persistance d'un manquement pendant une longue période.

critères sont au nombre de trois : la durée de l'infraction, son degré de gravité ainsi que la capacité de payer de l'État membre en cause.

Pour la France, ces sanctions pécuniaires sont évaluées au minimum à 9 millions d'euros de somme forfaitaire, à laquelle s'ajoutent 2,2 millions d'euros par mois d'astreinte, et ce, jusqu'à transposition complète de la directive, tant au niveau législatif que réglementaire <sup>(1)</sup>.

**Vingt-sept arrêts ayant donné lieu à condamnation pécuniaire ont été prononcés à ce jour par la CJUE** dans le cadre de cette procédure de l'article 260, paragraphe 2 du TFUE. La Grèce (avec huit arrêts) et l'Italie (avec quatre arrêts) représentent près de la moitié de ces condamnations ; **la France**, avec l'Espagne et le Portugal viennent ensuite (**trois arrêts** chacun), puis la Suède (deux arrêts), la Belgique, l'Irlande, le Luxembourg et la République tchèque (un arrêt chacun).

La France a ainsi été condamnée en 2005 dans l'affaire dite des « poissons sous taille » (somme forfaitaire de 20 millions d'euros et astreinte semestrielle de 57,7 millions d'euros), en 2006 pour transposition non conforme de la directive relative à la responsabilité civile du fait des produits défectueux (astreinte de 759 600 € sur une base journalière de 31 650 €) et en 2008 pour transposition tardive de la directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'OGM (somme forfaitaire de 10 millions d'euros).

---

(1) Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Commission a demandé à la CJUE la condamnation de plusieurs États membres à des astreintes journalières qui s'échelonnent, en fonction de la capacité à payer de chaque État, de 4 200 euros par jour pour l'Estonie à 315 000 euros par jour pour l'Allemagne. Mais à ce jour, aucune affaire n'a été jugée, dans la mesure où les États membres mis en cause se conforment avant que l'arrêt ne soit rendu, la Commission acceptant de se désister à chaque fois.

### **Provisions pour litiges du droit de l'Union européenne pour l'année 2016**

Conformément à l'article 27 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances et au recueil des normes comptables de l'État (RCE) qui impose un principe de prudence, des provisions pour litiges du droit de l'Union européenne doivent, au regard des risques de sanctions pécuniaires susceptibles d'être imposées par la CJUE, être inscrites au passif du bilan de l'État.

À l'échéance annuelle de clôture des comptes de l'État, le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), en lien étroit avec le ministère de l'économie et des finances, assure une procédure interservices d'inventaire visant à apprécier la probabilité de sanctions pécuniaires et, le cas échéant, leur montant et leur répartition. En fonction de l'évolution des échanges avec la Commission, les provisions sont actualisées (dotation complémentaire, reprise totale ou partielle).

À la clôture des comptes 2015, le montant total des provisions s'élevait à 48 602 400 € (contre 194 698 416 € en 2014), portant sur deux affaires : (i) « Plans de campagne » dans le secteur des fruits et légumes (C-37/14, arrêt du 12 février 2015), à hauteur de 41 201 580 €, à la lumière de l'évaluation de la récupération des aides à l'automne 2015 ; (ii) au regard l'article 260, paragraphe 3, directive « efficacité énergétique », à hauteur de 7 400 820 €, dans la mesure où l'achèvement de la transposition se heurtait alors à l'impossibilité de répondre à brève échéance aux griefs de la Commission et où une saisine de la Cour aurait rapidement abouti à un arrêt défavorable.

Une nouvelle évaluation interservices devait être conduite à la fin de l'année 2016 en ce qui concerne la première affaire, à la lumière de l'évolution de la récupération depuis l'automne 2015. La seconde affaire doit donner lieu à une reprise de provision dans la mesure où la transposition est désormais effectuée et où un classement est intervenu en conséquence.

*Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2017, Relations financières avec l'Union européenne*

## **2. Éléments statistiques**

Compte tenu de l'entrée de la France dans le système EU Pilot à compter de 2011 seulement ainsi que du point complet fait par le rapport d'information présenté par Mme Fabienne Keller au nom de la Commission des finances du Sénat en 2011, il est proposé d'évaluer les évolutions depuis cette date.

Si l'on peut se féliciter de la baisse du nombre de cas enregistrés dans le système EU Pilot, il est néanmoins **préoccupant de constater que le nombre de nouvelles procédures d'infraction contre la France pour transposition tardive en matière d'environnement demeure relativement constant depuis 2013, alors qu'il baisse de façon notable à l'échelle européenne.**

**Les résultats sont par contre très encourageants pour ce qui concerne les cas de mauvaise application, avec une diminution par deux entre 2012 et 2015 des nouvelles procédures d'infraction ouvertes.**

### NOUVELLES PLAINTES ENREGISTRÉES CONTRE LA FRANCE ÉMANANT DU PUBLIC

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Nombre total</b>	223	242	277	245	267
<b>Environnement</b>	56	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné	48
<i>Nb total au niveau UE</i>	604	588	520	508	363

### NOUVEAUX CAS ENREGISTRÉS CONTRE LA FRANCE DANS LE SYSTÈME EU PILOT

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Nombre total</b>	53	112	110	61	46
<b>Environnement</b>	Non renseigné	Non renseigné	18	9	Non renseigné

### OUVERTURE DE NOUVELLES PROCÉDURES D'INFRACTION CONTRE LA FRANCE POUR TRANSPOSITION TARDIVE

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Nombre total</b>	42	14	15	19	22
<b>Environnement</b>	Non renseigné	Non renseigné	4	3	3
<i>Nb total au niveau UE</i>	58	63	168	127	88

### OUVERTURE DE NOUVELLES PROCÉDURES D'INFRACTION CONTRE LA FRANCE POUR MAUVAISE APPLICATION

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Nombre total</b>	Non renseigné	25	44	41	35
<b>Environnement</b>	Non renseigné	10	Non renseigné	6	5
<i>Nb total au niveau UE</i>	114	138	223	127	126

Source des quatre tableaux : Rapports annuels de la Commission sur le contrôle de l'application de la législation de l'Union européenne (de 2011 à 2015)

### 3. L'état des procédures contentieuses en matière de législation environnementale

#### a. *Les saisines de la CJUE*

● Outre la procédure concernant le dépassement des valeurs limites en matière de particules fines, **la France pourrait faire l'objet d'une nouvelle procédure en manquement pour infraction persistante** à la législation environnementale de l'Union devant la CJUE sur le fondement de l'article 258 TFUE <sup>(1)</sup>, **en matière de protection de la biodiversité.**

◆ Après une mise en demeure le 20 novembre 2009, puis un avis motivé le 28 octobre 2010 pour non-respect de la directive 2008/50/CE du Parlement

(1) À titre de comparaison, quarante-quatre procédures en manquement étaient, en décembre 2016, pendantes devant la Cour de justice concernant l'ensemble des États membres.

européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe en ce qui concerne le **respect des valeurs limites définies pour les particules fines (PM10)**, la Commission a saisi la CJUE le **19 mai 2011**.

Si ce contentieux pour dépassement chronique des valeurs limites de PM10 dans dix zones <sup>(1)</sup> est toujours en cours pour la Commission européenne <sup>(2)</sup> – le Gouvernement n'en faisant, lui, plus état dans son évaluation des procédures pendantes devant la CJUE à la fin 2016 au titre de l'article 258 du TFUE –, la CJUE a toutefois déjà rappelé que les valeurs limites fixées par la directive constituaient une obligation de résultat, dans un arrêt rendu le 19 novembre 2014 concernant le Royaume-Uni (affaire n°C-404/13).

◆ Constatant la poursuite en France de pratiques illégales liées à la mise à mort ou à la capture intentionnelles de cet oiseau sauvage migrateur, alors que sa population est en déclin en Europe, et après une mise en demeure le 24 janvier 2013 et un avis motivé le 16 juin 2016, **la Commission européenne a en effet annoncé le 8 décembre dernier vouloir traduire la France devant la CJUE pour non-respect des dispositions visant à protéger le bruant ortolan** <sup>(3)</sup>, qui fait l'objet d'une protection stricte par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

Selon la liste rouge publiée en septembre 2016 par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), le bruant ortolan est passé en France du statut d'espèce vulnérable à celui d'espèce en danger.

● **L'efficacité, en termes de mise en conformité de la législation nationale, d'une condamnation par la CJUE est aujourd'hui acquise**, comme le montrent les exemples du traitement des eaux urbaines résiduaires et de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

◆ **La CJUE a en effet condamné la France le 23 novembre 2016 (affaire C-134/15) pour la quatrième fois** <sup>(4)</sup>, **mais sans prononcer d'amende**, pour mauvaise application de la directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au **traitement des eaux urbaines résiduaires** dans onze agglomérations <sup>(5)</sup> à la date butoir du 27 janvier 2014.

---

(1) Paris, Lyon, Grenoble, Marseille, la Martinique, la Vallée de l'Arve, Zone urbaine régionale PACA, Nice, Toulon et la zone Douai-Béthune-Valenciennes.

(2) [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/active\\_infringement\\_cases](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/active_infringement_cases).

(3) Au 25 janvier 2017, pas de saisine enregistrée dans la base InfoCuria - Jurisprudence de la Cour de justice.

(4) Septembre 2004 (affaire C-280/02), juin 2005 (affaire C-191/04), novembre 2013 (affaire C-23/13).

(5) Lors de la première mise en demeure en décembre 2009, la Commission évoquait 551 agglomérations non aux normes, puis 177 en janvier 2010 et 54 en janvier 2014. Le recours introduit en juin 2015 ne concernait finalement que 15 agglomérations. Trois d'entre elles ont été exclues au cours de la procédure et la CJUE n'a pas retenu de non-conformité pour l'une d'entre elle au vu des éléments fournis lors de la procédure.

La directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires impose des obligations de collecte et de traitement des eaux usées. Les niveaux de traitement requis et les dates d'échéance de mise en conformité sont fixés en fonction de la taille des agglomérations d'assainissement et de la sensibilité du milieu récepteur du rejet final :

- traitement plus rigoureux à l'échéance du 31/12/1998 pour les agglomérations de plus de 10 000 Eh (équivalent habitant) rejetant dans une des zones sensibles délimitées par l'arrêté du 23 novembre 1994 ;
- traitement plus rigoureux à l'échéance du 31/08/2006 pour les agglomérations de plus de 10 000 Eh rejetant dans une des zones sensibles délimitées par l'arrêté du 31 août 1999 ;
- traitement secondaire à l'échéance du 31/12/2000 pour les agglomérations de plus de 15 000 Eh rejetant en zones non sensibles ;
- traitement secondaire ou approprié (selon la taille de l'agglomération et le type de milieu de rejet) à l'échéance du 31/12/2005 pour les autres agglomérations, y compris les agglomérations de moins de 2 000 Eh équipées d'un réseau de collecte.

*Source : ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.*

Or toutes ces agglomérations situées dans l'Hexagone étaient désormais conformes début 2016 et les deux restantes, situées en Guadeloupe, devaient l'être respectivement au printemps et à l'automne de cette même année.

◆ **Après deux condamnations par la CJUE, en juin 2013<sup>(1)</sup> puis le 4 septembre 2014<sup>(2)</sup> pour manquement à ses obligations de lutte contre la pollution liée aux nitrates** posées par la directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (après une mise en demeure le 16 juin 2011 puis un avis motivé le 27 octobre 2011), **les autorités françaises ont finalement accepté de modifier en octobre 2016 le programme national d'actions à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole<sup>(3)</sup>.**

Il est vrai que la France était menacée d'une amende de 20 millions d'euros et d'une astreinte mensuelle estimée à 3,5 millions d'euros.

Bien qu'insuffisantes aux yeux de l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable pour restaurer

---

(1) *En raison de l'absence de recensement complet des zones vulnérables – qui en application de la directive 91/676/CEE aurait dû englober la moitié du territoire, soit environ 22 800 communes (C-383/09).*

(2) *Pour ne pas avoir interdit pendant certaines périodes l'épandage complet des fertilisants, prévu des périodes d'interdiction trop courtes pour certains d'entre eux, prévu des capacités et des modalités de stockage insuffisantes, et prévu des valeurs de rejet calculées sur des données inexactes ou surestimées.*

(3) *Arrêté du 11 octobre 2016 modifiant l'arrêté du 19 décembre 2011 relatif au programme d'actions national à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole.*

durablement les écosystèmes perturbés par les excès d'azote <sup>(1)</sup>, ces modifications ont permis de mettre fin à la première partie du contentieux en décembre dernier – et non pas à la totalité, comme annoncé par le ministre en charge de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, le 8 décembre dernier, que la Commission européenne avait décidé de mettre un terme au contentieux engagé à l'encontre de la France sur l'application de la directive Nitrates <sup>(2)</sup>, la Commission européenne attendant l'adoption formelle et complète des actes régissant la nouvelle désignation des zones vulnérables aux nitrates, qui constitue le deuxième volet de ce dossier nitrates, pour mettre un terme à l'ensemble du contentieux.

Une procédure Nitrates reste signalée comme active sur le registre des infractions de la Commission européenne <sup>(3)</sup> et elle était toujours incluse dans la liste des procédures relative au contentieux des arrêts en manquement ouvertes à l'encontre de la France dressée par le Gouvernement français fin décembre 2016 - début janvier 2017.

**◆ Sept procédures relatives au contentieux des arrêts en manquement étaient en effet ouvertes fin 2016 à l'encontre de la France, dont la près de la moitié en matière environnementale :**

- **deux au stade de la demande d'information**, relatives à l'insuffisante protection du **grand hamster d'Alsace** (C-383/09 <sup>(4)</sup>) et à la non-désignation de zones vulnérables du fait de la **pollution des eaux par des nitrates d'origine agricole** (C-193/12) ;
- **une sans demande d'information à ce stade**, sur le traitement des **eaux urbaines résiduaires** dans onze agglomérations de moins de 15 000 habitants (C-314/15 – *voir supra*) (si la CJUE n'a pas prononcé d'amende lors de son arrêt du 23 novembre dernier, la Commission souhaite depuis 2013 voir sanctionnées les mises en conformité tardives qui laissaient impunies les infractions au droit communautaire commises sur une longue période, et ainsi ne se désiste plus en cas de régularisation en cours d'instance).

---

(1) Voir l'avis délibéré n° 2015-101 adopté lors de la séance du 16 mars 2016 sur le programme d'actions national nitrates.

(2) <http://agriculture.gouv.fr/nitrates-stephane-le-foll-se-felicite-de-la-sortie-prochaine-de-contentieux-avec-la-commission>.

(3) <http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement-decisions/active-infringement-cases> – Consulté le 25 janvier 2017.

(4) Mise en demeure le 17 octobre 2007 ; avis motivé le 5 juin 2008 ; saisine de la CJUE le 25 juin 2009 ; condamnation pour manquement le 9 juin 2011 pour ne pas avoir pris en 2008 les mesures suffisantes permettant d'assurer une protection stricte du grand hamster en Alsace, seule région où il est présent, compte tenu des pratiques agricoles défavorables et du développement de l'urbanisation.

***b. Les procédures d’infraction précontentieuses actives***

**En matière de procédures d’infraction précontentieuses actives <sup>(1)</sup>, on peut distinguer entre celles qui relèvent de la non-communication des mesures de transposition dans les délais, de celles qui font l’objet d’une mauvaise transposition.**

● On trouve **cinq lettres de mise en demeure dans le premier cas**, qui concernent **trois domaines** :

- la **prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses** (transposition en droit national de la directive 2012/18/UE dite Seveso III, qui devait être achevée pour le 31 mai 2015) (*lettre de mise en demeure du 22 juillet 2015 – qui n’a pas donné lieu à ce jour à un avis motivé, contrairement à trois autres États membres également visés en juillet 2015*) ;
- **l’utilisation de certaines substances dangereuses** dans les équipements électriques et électroniques (trois actes délégués <sup>(2)</sup> de la Commission de, respectivement, janvier et juillet 2015 adaptant au progrès technique l’annexe IV de la directive 2001/65/UE du 8 juin 2011 relative à la limitation de l’utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques) (*trois lettres de mise en demeure, respectivement, les 23 mars et 22 septembre 2016*) ;
- Et enfin, la **qualité de l’air**, avec la directive (UE) 2015/1480 de la Commission du 28 août 2015 modifiant plusieurs annexes des directives du Parlement européen et du Conseil 2004/107/CE et 2008/50/CE établissant les règles concernant les méthodes de référence, la validation des données et l’emplacement des points de prélèvement pour l’évaluation de la qualité de l’air ambiant (*lettre de mise en demeure du 24 janvier 2017*).

Il faut toutefois noter que depuis 2011 <sup>(3)</sup>, aucun arrêt en manquement au motif de non transposition d’une directive n’a été rendu par la Cour à l’encontre

---

(1) [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/Active\\_infringement\\_cases](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/Active_infringement_cases) – Consulté le 25 janvier 2017.

(2) Directive déléguée (UE) 2015/573 de la Commission du 30 janvier 2015 modifiant, aux fins de son adaptation au progrès technique, l’annexe IV de la directive 2011/65/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne une exemption relative au plomb dans les capteurs en polychlorure de vinyle utilisés dans les dispositifs médicaux de diagnostic in vitro ; directive déléguée (UE) 2015/574 de la Commission du 30 janvier 2015 modifiant, aux fins de son adaptation au progrès technique, l’annexe IV de la directive 2011/65/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne une exemption relative au mercure dans les systèmes d’imagerie intravasculaire ultrasonore ; directive (UE) 2015/1127 de la Commission du 10 juillet 2015 modifiant l’annexe II de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

(3) Affaire C-395/10, arrêt du 3 février 2011 - Directive 2007/2/CE - Politique de l’environnement - Infrastructure d’information géographique - Échange et mise à jour de données en format électronique - Défaut d’adoption des mesures nationales de transposition.

de la France et le Collège des Commissaires n'a adopté aucune décision de saisine de la Cour pour ce motif, la France parvenant depuis cette période à obtenir le classement des procédures au plus tard après un avis motivé.

● En matière de **non-respect de la législation environnementale, cinq domaines sont concernés, à des stades variables<sup>(1)</sup> qui mettent aussi en évidence une variabilité dans la vitesse de réaction et de suivi par la Commission ainsi que dans son intensité, certaines procédures d'infraction semblant en sommeil – c'est le cas de celle qui concerne l'ours brun, par exemple – :**

- **Bruit** : non-respect de la directive 2002/49/CE du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement (*lettre de mise en demeure en 2013*) : la France n'ayant adopté des cartes de bruit et des plans de prévention du bruit que pour certaines parties de son territoire, la Commission a adressé une lettre de mise en demeure le 30 mai 2013 ;
- **Qualité de l'air** : non-respect de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la **qualité de l'air ambiant** et un air pur pour l'Europe, tant pour les particules fines (PM10) que pour le dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) (*divers avis motivés - le dernier en 2015 et lettres de mise en demeure - la dernière en 2016*).
  - Après une première mise en demeure relative au non-respect récurrent, dans plusieurs zones urbaines, des valeurs limites de particules PM10 (2009), un avis motivé (28 octobre 2010) et une décision de saisine de la Cour de justice de l'Union européenne (2011) non-suivie d'effets, la Commission a adressé à la France une mise en demeure complémentaire le 21 février 2013 et a élargi ses griefs contre elle, lui reprochant de ne pas se conformer aux niveaux réglementaires de concentration de particules fines dans l'air et de ne pas mettre en place des plans d'action répondant aux ambitions de la directive.

Le 29 avril 2015, un avis motivé complémentaire concernant 10 zones (Marseille, Toulon, Paris, Douai-Béthune-Valenciennes, Grenoble, Lyon, la Zone Urbaine Régionale de Rhône-Alpes, Nice, la Zone Urbaine Régionale de PACA et la Martinique) a été envoyé aux autorités françaises.
  - Après avoir refusé en février 2013 la demande faite le 12 mars 2012 par la France d'un report, dans certaines zones de la date d'entrée en vigueur de la réglementation européenne relatives aux valeurs limites pour le dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) (lettre

---

(1) [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/Active\\_infringement\\_cases](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/Active_infringement_cases). – Consulté le 25 janvier 2017.

motivée complémentaire du 22 février 2013), la Commission européenne a adressé le 18 juin 2015 une mise en demeure relative au non-respect dans 19 zones des valeurs limites annuelles et horaires fixées pour le NO<sub>2</sub>.

- **Déchets :**

- transposition non conforme de la directive 2006/21/CE concernant la **gestion des déchets de l'industrie extractive** et modifiant la directive 2004/35/CE (*mise en demeure le 25 février 2016*) ;
- non-respect de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux **déchets** et abrogeant certaines directives, pour ce qui concerne **l'adoption et la révision des plans de gestion des déchets sur l'ensemble du territoire** (*mise en demeure en octobre 2015 puis avis motivé en novembre 2016*) : la France n'ayant adopté des plans de gestion des déchets que pour certaines parties de son territoire, et ayant également omis de veiller à ce que les plans de gestion des déchets existants soient évalués et, si nécessaire, révisés au moins tous les six ans, la Commission a adressé une lettre de mise en demeure le 22 octobre 2015 puis un avis motivé le 17 novembre 2016.

- **Études d'impact :**

- transposition lacunaire de la directive 2001/42/CE <sup>(1)</sup> en ce qui concerne les **plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement** (*lettre de mise en demeure en 2009 puis 2013, avis motivé en mars 2015*) : pour la Commission, le droit français n'assure pas de séparation fonctionnelle entre l'autorité environnementale et l'autorité décisionnelle, les deux rôles exercés par un même organisme dans certains cas. La Commission émet également que les listes de plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement comportent des exemptions injustifiées à l'obligation de procéder à des évaluations environnementales stratégiques (*lettre de mise en demeure le 8 octobre 2009, lettre de mise en demeure complémentaire le 24 janvier 2013, avis motivé le 26 mars 2015*) ;
- **exemption des autorisations provisoires d'exploitation de carrière de l'obligation d'une étude d'impact préalable** posée par la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985

---

(1) Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (*mise en demeure en janvier 2013 puis avis motivé en janvier 2014*) : la Commission considère que cette exception est injustifiée, mais la France a indiqué en réponse à la mise en demeure qu'elle ne jugeait pas nécessaire de modifier sa législation (*mise en demeure le 23 janvier 2013 puis avis motivé le 23 janvier 2014*) ;

- **non-respect de la directive 2001/42/CE dans le cas particulier de l'aéroport du Grand Ouest** (*mise en demeure en avril 2014*) : pour la Commission, la France aurait dû procéder à une étude globale des effets directs, indirects et cumulés de ce projet d'infrastructure (*lettre de mise en demeure le 16 avril 2014*).
- **Biodiversité : non-respect de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels** ainsi que des espèces de la faune et de la flore sauvages, en raison de l'insuffisance de sa politique de protection de **l'ours brun** (*mise en demeure en novembre 2012*).

\*

\* \*

Cette première analyse de l'état de la mise en œuvre par notre pays de la législation environnementale sera, je n'en doute pas, utilement complétée par le rapport sur la France que doit bientôt publier la Commission européenne. Aussi il me semble préférable d'attendre la publication de ce dernier, ainsi que de la communication de synthèse pour décider d'éventuelles conclusions que pourrait adopter notre Commission.