



**Le juge administratif
et
le droit communautaire
de l'environnement**

**National administrative courts
And
Community
Environmental law**

Contribution

D. G. Lawrence

Directeur – Director

Protection de l'eau, Substances chimiques et Cohésion

Water, Chemicals and Cohesion

Commission européenne

European Commission

SEMINAIRE 8-01-2008

Bruxelles-Brussels

Renforcer le dialogue entre la Commission et les juridictions nationales : une exigence au service du citoyen européen

Ce séminaire est particulièrement bien venu : la Commission veut prêter une attention accrue à la mise en œuvre du droit communautaire. L'application du droit communautaire est devenue une priorité pour la Commission y compris vis-à-vis de la production de nouvelle législation. La Direction Générale de l'Environnement s'inscrit pleinement dans cette démarche.

Cette présentation vise (1) à rappeler l'importance et les difficultés liées à l'application correcte du droit communautaire de l'environnement, (2) à indiquer comment la Commission entend faire de l'application du droit communautaire une priorité et (3) à souligner l'importance du rôle du dialogue entre la Direction Générale de l'Environnement et les juridictions nationales dans ce programme de travail.

Le Droit Communautaire de l'Environnement doit être mieux appliqué par les Etats Membres et la Commission joue un rôle majeur dans ce domaine

Le droit de l'environnement représente aujourd'hui environ 200 directives couvrant des domaines très diversifiés : du global (changement climatique) au très local (gestion des déchets). L'environnement aussi un domaine plébiscité par le citoyen européen lorsque l'on évoque l'action de l'Europe.

Mais le droit de l'environnement pose des problèmes spécifiques que vous connaissez bien en tant que juges : difficultés d'arbitrer entre des intérêts divergents, complexité de certains mécanismes (bourse d'échange de quotas de CO2, gestion des déchets électriques et électroniques par exemple), confrontation à l'expertise technique mais aussi à l'absence de connaissance en matière scientifique.

L'Association des Conseils d'Etat a souligné maintes fois, notamment par la voix de Monsieur le Président Eckart Hien, que l'Europe est une communauté de droit. Dans une communauté de droit, l'exigence d'un respect scrupuleux des textes votés et d'une application uniforme du droit est à la base même de la démocratie européenne. Afin d'améliorer cette communauté de droit, il reste de nombreux progrès à faire pour s'assurer que le droit est pleinement appliqué. Pour le droit de l'environnement, tous les domaines sont concernés (déchets, eau, nature, pollution de l'air ou changement climatique). Les Directives doivent être plus rapidement et mieux transposées. Elles doivent aussi être mieux appliquées.

La Commission d'une certaine façon s'approche du fonctionnement des Conseils d'Etat : elle a comme bon nombre des Conseils d'Etat, une double fonction, puisqu'elle intervient dans la préparation des textes et dans la mise en œuvre du droit communautaire. La Commission participe au processus législatif en ayant l'initiative des propositions de textes. Mais elle est

également chargée de veiller à une correcte application du droit. A ce titre elle poursuit devant la Cour de Justice les Etats membres défaillants. Elle joue donc un rôle capital pour s'assurer que chaque Etat membre respecte ses engagements. La Commission s'est engagée à améliorer substantiellement la mise en œuvre du droit communautaire dans les Etats membres.

Pour remplir ce rôle, la Commission s'appuie sur des analyses internes de la qualité de la transposition – ou de l'absence de transposition des textes européens. Mais l'action de la Commission peut aussi être déclenchée par une plainte formulée par un citoyen, une association ou une entreprise. Le domaine de l'environnement est le domaine où les procédures d'infraction engagées par la Commission sont les plus nombreuses. Si on compare ce nombre de plaintes ou d'infractions à ce qui est traité chaque année par les juridictions nationales, la contribution de la Commission à l'application du droit communautaire peut sembler modeste. Néanmoins, l'exemplarité de ces procédures sert souvent de catalyseur pour une application rigoureuse du droit.

La Commission a indiqué en 2007 sa volonté de renforcer son action pour une meilleure application du droit communautaire. Une communication du 5 septembre 2007 définit la politique que la Commission entend mettre en œuvre dès 2008 dans ce domaine. La Direction Générale de l'Environnement prépare une communication de la Commission qui traitera spécifiquement du droit de l'environnement.

Pour ce qui concerne les actions spécifiques que la Direction Générale de l'Environnement entend mettre en œuvre, il importe de noter :

- le renforcement de la présence de la Commission dans les Etats membres afin de traiter le plus efficacement possible les plaintes des citoyens. Il s'agit de rapprocher la Commission des citoyens et des administrations nationales.
- une accélération des procédures d'infraction initiées par la Commission par une meilleure prise en compte de priorités dans le traitement des dossiers d'infraction ouverts (absence de transposition dans les délais impartis, focalisation sur les problèmes de conformité essentiels, focalisation sur les problèmes structurels comme par exemple les décharges illégales ou les désignations de zones Natura 2000)
- un partenariat fort avec les juridictions nationales et les juges notamment au travers de contacts avec les associations représentatives des institutions et des magistrats.

Ce séminaire doit marquer une première étape d'un dialogue renforcé entre la DGENV et les juges nationaux.

L'action de la Commission n'est bien entendue qu'une voie complémentaire par laquelle le droit communautaire est appliqué. Le rôle principal est joué par les juridictions nationales. Dans un domaine comme l'environnement, la Commission ne peut pas tout faire (exemples: nature – Natura 2000 couvrant plus de 15% du territoire de l'UE – et études d'impact – des milliers des cas soumis à l'évaluation d'impact tous les ans). Les juridictions nationales sont juges de droit commun du droit communautaire. C'est particulièrement vrai pour le droit communautaire : lorsque le juge national se réfère à la loi nationale, celle-ci est en réalité pour 70 ou 80% une loi communautaire.

A cet égard, la Commission dans le cadre de la convention de Århus a proposé en 2003 une directive sur l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement. Le renforcement de

l'accès au juge est pour la Commission essentiel pour une bonne application du droit communautaire. Une étude récente sur ce sujet montre clairement que cette directive est nécessaire.

Par ailleurs, le juge national contribue de façon décisive à la formation du droit communautaire par le mécanisme des questions préjudicielles. Par exemple, la jurisprudence en matière de déchets s'est construite essentiellement sur les questions préjudicielles. Ce rôle capital du juge national sur le plan européen n'a peut-être pas été toujours perçu de façon très directe par les juges eux-mêmes. Mais aujourd'hui cette étape est largement dépassée.

Il y a une prise de conscience du juge national qu'il a un rôle à jouer au niveau européen. Ce séminaire en est la preuve. De même, les récentes déclarations de Monsieur le Vice-président du Conseil d'Etat de France à Londres à la fin du mois de novembre dernier indiquant qu'il lui semblait nécessaire que les juridictions nationales européennes intensifient leurs contacts et leurs échanges. L'Association des Conseils d'Etat a souhaité ce séminaire afin de confronter les points de vue des institutions européennes avec l'expérience des juridictions. L'Association entend jouer un rôle plus important à l'échelle européenne.

Ceci rejoint très clairement la volonté et le programme d'action de la Commission et de la Direction générale de l'environnement tels qu'ils ont été exposés précédemment. La Direction générale de l'environnement a déjà engagé ce dialogue. Notamment en soutenant depuis 2005 le Forum des Juges de l'Union Européenne pour l'Environnement. Il faut aller au-delà.

La Commission propose notamment que soient développées des formations spécifiques pour le juge national en matière de droit de l'environnement. Nous souhaitons aussi que des réunions de travail régulières entre la Direction générale de l'environnement et les juges permettent de mieux identifier les difficultés de mise en œuvre du droit communautaire. Ce sont des propositions faites par la Commission. Il est essentiel que les organisations regroupant les juges puissent elles-mêmes proposer des axes de travail. Nous souhaitons des actions conçues sur l'idée d'un partenariat.

Ces modalités de travail devront être définies dès 2008. Ce premier séminaire doit initier une nouvelle étape et un dialogue fructueux entre la Commission et les juges nationaux.