



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

**National administrative courts
And
Community
Environmental law**

CONTRIBUTION

E. Kruzikova

Directeur-Conseiller juridique principal
Director-Principal Legal advisor
Equipe MIME Team
Conseil de l'Union Européenne
Council of the European Union

**SEMINAIRE 28-01-2008
Bruxelles-Brussels**

INTRODUCTION

Chacun ici sait que l'Union européenne est fondée sur le droit.

Comme l'a rappelé récemment la Commission dans une communication¹, elle met en œuvre ses politiques par des instruments juridiques et s'appuie sur les principes de légalité et de respect de l'État de droit (rule of law).

Le corpus législatif est imposant : 9 000 mesures législatives dont 2 000 sont des directives, nécessitant chacune des mesures de transposition dans la législation nationale et régionale des 27 Etats membres et quelque 70 régions autonomes. Dans le domaine de l'Environnement, il existe environ 200 directives.

L'environnement est le premier secteur pourvoyeur de procédures d'infractions au niveau communautaire. Les questions préjudicielles en matière environnementale sont également très nombreuses. A titre d'illustration, sur les 6 questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat de France à la CJCE au cours de l'année 2007, quatre portent sur l'environnement, les deux autres ayant trait à la fiscalité.

Pourquoi ? La cause en est que la législation environnementale est particulièrement complexe et vivante. Le droit de l'environnement est un nouveau secteur du droit qui tente de concilier croissance économique et protection de l'environnement, dans le cadre du "*développement durable*".

Comme le disait l'avocat général Léger lors de la première réunion du "*Forum des juges de l'Union européenne pour l'Environnement*", qui s'est tenue à Luxembourg le 26 avril 2004 : "*face à toutes sortes de dommages écologiques, nous constatons bien souvent que les normes préventives demeurent vaines face aux pressions économiques et démographiques du monde moderne, tandis que les normes réparatrices sont difficiles à mettre en œuvre en présence de dommages écologiques irréversibles et irréparables, même sur le long terme*".

D'où l'importance de tenir aujourd'hui un colloque sur ces questions épineuses, avec des spécialistes venant de tous horizons et particulièrement des juridictions nationales.

¹ COM (2007)502 du 5 septembre 2007

Le Service juridique de la Commission aime à rappeler à ses correspondants, et aux nombreux plaignants, que le juge de droit commun du droit communautaire n'est pas le juge communautaire, mais le juge national.

Les juridictions administratives suprêmes des Etats membres ont donc une mission de première importance, et une responsabilité particulière dans la mise en œuvre, l'interprétation et l'application uniforme du droit communautaire.

Puisqu'un des objectifs de ce colloque est de mieux se connaître entre acteurs du droit communautaire de l'environnement, permettez-moi de présenter brièvement ce Service fort mal connu à l'extérieur des institutions.

I - BREVE PRESENTATION DU SERVICE JURIDIQUE

Comme avait coutume de dire l'un de ses anciens directeur généraux, M. Jean-Louis DEWOST, le Service juridique fonctionne comme un "*petit Conseil d'Etat*" au service de la Commission. M. Dewost savait de quoi il parlait puisqu'il était lui-même issu d'un Conseil d'Etat. Le Service juridique a des attributions consultatives et des attributions contentieuses. Chacun de ses membres agit dans ces deux catégories de fonctions simultanément. La principale différence est l'absence de toute compétence juridictionnelle, ceci étant réservé aux juridictions de la Cour de Justice de Luxembourg.

Le Service juridique regroupe environ 400 personnes dont 250 juristes chevronnés, et est divisé en 11 équipes.

Au sein des équipes, les juristes se partagent les compétences verticales de Directions générales, chacun étant plus ou moins spécialiste d'un ou plusieurs domaines de compétence.

Le Service répond ainsi à toutes les consultations qui lui sont soumises par les Directions générales, et donne son avis à tous les stades de l'élaboration des projets de textes.

De même, à titre de transition avec ses fonctions contentieuses, il est consulté dans toutes les phases de la procédure précontentieuse conduite par les directions générales en matière d'infraction au droit communautaire.

Pour la partie contentieuse, le Service juridique est en réalité l'avocat de la Commission. Il est seul habilité, depuis une décision du Collège de la Commission prise en 1959, à représenter cette dernière devant toutes les juridictions, qu'elles soient nationales, communautaires ou internationales (comme les panels ou l'Organe d'appel de l'OMC).

Il rédige les mémoires soumis par la Commission aux juges dans toutes les affaires, que ce soit en demande, comme dans les procédures en manquement de l'article 226 ou de l'article 228 TCE, ou en défense, comme par exemple lorsqu'un acte de la Commission est attaqué par un Etat-membre ou par un particulier dans le cadre de la procédure de l'article 230 TCE. Enfin, last but not least, le Service juridique intervient systématiquement dans toutes les affaires préjudicielles, en tant qu' "*amicus curiae*".

II – LE SERVICE JURIDIQUE DANS LES PROCEDURES D'INFRACTION

La responsabilité de l'application correcte, et dans les délais impartis, des traités et de la législation communautaires incombe au premier chef aux États membres². Ils sont responsables de l'application directe du droit communautaire, de l'application de leurs lois transposant le droit communautaire et des nombreuses décisions administratives prises en vertu de ces lois. Les juridictions nationales jouent un rôle essentiel pour garantir le respect du droit.

La Commission a, en tant que gardienne des traités, l'autorité et les responsabilités requises pour garantir le respect du droit communautaire³. Elle contrôle la mise en œuvre, par les États membres, du droit communautaire grâce aux contacts, aux échanges de correspondance et aux réunions avec les États membres.

La Commission peut engager des procédures d'infraction, en demandant aux États membres de corriger une absence ou une erreur de transposition ou une application incorrecte du droit.

2 Article 10 du traité CE

3 Article 211 du traité CE

Le Service juridique contribue à la rédaction des lettres de mise en demeure et des avis motivés prévus par les articles 226 et 228 TCE.

La Commission peut enfin saisir la Cour de justice afin de faire constater, *sans avoir à démontrer l'existence d'un intérêt spécifique à agir*, l'existence d'une infraction au droit communautaire commise par l'État membre concerné⁴. Elle peut s'adresser une deuxième fois à la Cour de justice pour lui demander d'appliquer des sanctions financières jusqu'à ce que le premier arrêt rendu par la Cour soit respecté⁵. Le Service juridique rédige les mémoires et plaide les affaires avec l'appui technique des Directions générales.

À la fin de 2006, plus de 3 200 dossiers étaient en cours de traitement par la Commission. Les dossiers sont ouverts soit d'office par la Commission soit sur base de plaintes.

Les cas sur lesquels la Cour de justice est appelée à statuer sont relativement peu nombreux. Près de 70% des plaintes peuvent être classées avant l'envoi d'une lettre de mise en demeure; quelque 85% sont classées avant que l'avis motivé ait été rendu, 89 % avant la saisine de la Cour et environ 93% le sont avant que la Cour ait statué. Ces chiffres témoignent d'un degré élevé de mise en conformité grâce à la procédure précontentieuse.

Le processus peut toutefois être long. Il faut environ 19 mois pour classer une plainte avant l'envoi d'une lettre de mise en demeure, 38 mois lorsqu'une affaire est classée entre l'envoi de la lettre de mise en demeure et le moment où l'avis motivé est rendu et 50 mois lorsque l'affaire est classée après que l'avis motivé a été rendu et avant que la Cour de justice ait été saisie de l'affaire. Le délai moyen pour terminer une affaire, entre l'enregistrement et le classement, est donc de 26 mois⁶.

Nous appelons ce système d'infractions « *la cascade* ». La dernière partie - l'entonnoir – est la saisine devant la Cour.

4 Arrêt du 10 avril 2003, Commission/Allemagne (C-20/01 et C-28/01, Recueil, p. I-3609) (voir points 29-30) et affaire C-471/98 Commission/Belgique, Recueil 2002, point 39, p. I-9861.

5 Article 228 du traité CE et document SEC(2005)1658: communication sur la mise en œuvre de l'article 228 du Traité CE.

6 Statistiques les plus récentes (2005), correspondant en grande partie à celles concernant les années antérieures.

Voici déjà les données pour 2006 : le rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire a été adopté en été 2007 et publié. Il se trouve accessible sur le site de la Commission.

Comme vous voyez, certains Etats ont un grand nombre d'infractions ouvertes.

Il y a des Etats pour lesquels la procédure précontentieuse est plus efficace que pour d'autres. Ils règlent leurs problèmes avant d'aller à la Cour.

Dans quelle matière, y-a-t-il le plus grand nombre d'infractions ?

Depuis bien des années les vedettes sont **l'environnement et le marché intérieur**. C'est une constante.

Ainsi, en ce qui concerne l'environnement, ce sont les secteurs "*Nature*", "*Impact*" et "*Déchets*" qui donnent lieu au maximum de plaintes et de manquements (environ 60 % du total des dossiers environnementaux ; ensuite viennent les dossiers "*Air*" et "*Eau*").

III – LE ROLE DU SERVICE JURIDIQUE DANS LES RENVOIS PREJUDICIELS.

La tâche d'assurer le respect du droit communautaire n'est pas confiée à la Cour ou à la Commission, mais incombe tout d'abord aux juridictions nationales. Pour assurer l'application uniforme du droit communautaire dans l'ensemble des Etats membres, le traité prévoit la **faculté pour les tribunaux inférieurs** et **l'obligation pour les Cours suprêmes** de saisir la Cour de justice, dès lors qu'une question posant une difficulté sérieuse d'interprétation du traité ou du droit dérivé est soulevée devant elles⁷.

Il y a une disproportion de la provenance des questions préjudicielles : certains Etats membres sont de plus gros pourvoyeurs de questions préjudicielles que d'autres. Cela tient souvent au degré de prise de conscience par les juges nationaux de la dimension communautaire des questions juridiques de droit interne.

– Les Etats fondateurs plus le Royaume-Uni et l'Autriche

(a) Allemagne : Etat fédéral, il y a une longue tradition d'interroger la juridiction suprême ;

- (b) Autriche, score important puisque n'est membre de depuis 1995 : même situation, Etat fédéral système un peu identique à l'Allemagne.
- (c) Italie : c'est surtout le **juge de base** qui pose des questions préjudicielles à la Cour de justice, qui est « *révolutionnaire* ». Exemple : arrêt Costa/Enel (15 juillet 1964) était déjà posée par le Giudice conciliatore di Milano.
- (d) France : le réflexe des Cours françaises de s'adresser à la Cour de justice est bien développé.

Depuis 2004 et 2007, la Cour reçoit progressivement des questions de la part des 10 puis 12 nouveaux Etats membres. La Hongrie est en tête de liste avec 10 questions préjudicielles notifiées, suivent la Pologne avec 5 et la République tchèque avec 4. Pour être complet, la Lituanie a introduit 2, l'Estonie, la Slovaquie et la Roumanie 1 affaire chacune.

Mais si la question a déjà été tranchée dans une affaire préjudicielle auparavant, la Cour renvoie par ordonnance à ses réponses précédentes⁸.

CONCLUSION

En conclusion, il n'est pas absurde de se demander dans quelle mesure la position défendue par le Service juridique de la Commission est suivie par la Cour de Justice.

Nous avons analysé les arrêts et ordonnances rendus par la Cour pour les années 2006 et 2007.

Les résultats obtenus par la Commission pour les années 2006 et 2007 sont éloquentes. *Sur ce slide, à gauche*, le graphique représente l'analyse de l'année 2006 : Le nombre d'affaires qui a été traité d'un point de vue statistique s'élève à 380. En 2007, ce chiffre s'élève à 510, *comme indiqué sur ce slide, à droite*.

⁷ Article 234 dernier alinéa

⁸ Art. 104§3 du règlement de procédure

Ceci s'explique par le fait que le SJ n'a instauré un traitement statistique digne de ce nom qu'en 2006. Pour 2007, nous avons pu établir nos statistiques sur presque la totalité des affaires terminées entre le 1 janvier 2007 et le 31 décembre 2007.

Cependant, vous pouvez constater que la tendance s'est confirmée en 2007 aussi pour un nombre plus élevé, à savoir 510 affaires :

- 1) Avec 82%, la Commission est la grande gagnante de ses affaires devant la Cour,
- 2) à ce pourcentage, s'ajoutent 4 % des affaires, dans lesquelles la Commission gagne – encore - partiellement !
- 3) et nous ne perdons que 7% des affaires.

Ce pourcentage s'explique par le fait que la Commission, qui a l'opportunité des poursuites, ne saisit la Cour que si le manquement lui paraît particulièrement évident ou important, et assez rarement pour tester la Cour sur une évolution souhaitée de la jurisprudence.

Lorsque la Commission décide d'ouvrir un dossier d'infraction, les administrations des Etats membres ont bien compris que c'est leur intérêt d'éviter la saisine de la Cour de justice, et sont le plus souvent très coopératives. Ceci est d'autant plus vrai que bien souvent lorsqu'une plainte est adressée à la Commission, une affaire est également lancée devant le juge national pour le même problème, et que le juge national, s'il fait correctement son travail, intervient dans le même sens que la Commission, c'est-à-dire qu'il travaille au respect du droit par l'administration.

La Commission n'est généralement pas favorable à la poursuite d'infractions ponctuelles qui seraient plus efficacement poursuivies par les juges nationaux s'ils pouvaient être saisis directement par les plaignants. En revanche la saisine de la Cour de Justice est tout indiquée lorsque l'affaire présente un intérêt au niveau communautaire, ou si le juge communautaire est mieux placé que le juge national pour la traiter.

A ce sujet, le Service juridique doit observer que si dans certains Etats membres les procédures sont rapides et peu coûteuses et le juge très facilement accessible, dans d'autres Etats, notamment dans les systèmes de *Common law*, les procédures sont difficilement envisageables pour les particuliers ou pour les ONG environnementales, ne serait-ce que pour des raisons de coût. La convention d'Aarhus, qui fait partie du droit communautaire et a été incorporée par la directive 2003/35/CE, et qui prévoit que les procédures doivent être "*régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif*".

Ces objectifs doivent être mis en pratique dans de nombreux endroits et cela pourrait certainement être un sujet de réflexion intéressant pour ce colloque.
