

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.11.2008
COM(2008) 773 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

relative à l'application du droit communautaire de l'environnement

{SEC(2008) 2851}
{SEC(2008) 2852}
{SEC(2008) 2876}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

relative à l'application du droit communautaire de l'environnement

1. INTRODUCTION

La présente communication vise à présenter les modalités selon lesquelles seront appliquées, dans le domaine de l'environnement, les nouvelles approches énoncées dans la communication intitulée «Pour une Europe des résultats – application du droit communautaire».

Elle décrit la manière dont l'application du droit communautaire de l'environnement peut être améliorée en conjuguant:

- les travaux législatifs et post-législatifs visant la *prévention des infractions*;
- des *réponses* aux préoccupations spécifiques des *citoyens européens*;
- un traitement plus immédiat et intensif *des infractions les plus graves*;
- un *dialogue renforcé avec le Parlement européen*;
- davantage de transparence, de communication et de *dialogue avec les citoyens* et les parties intéressées.

Cette révision est particulièrement opportune étant donné l'élargissement de l'UE au cours de la période 2004-2007, l'aggravation des problèmes environnementaux, le développement de l'acquis dans le domaine de l'environnement, l'évolution importante de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) et de l'émergence de nouvelles pratiques de promotion du respect des dispositions législatives. La communication illustre l'importance accrue accordée à l'application de la loi, exprimée notamment dans le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement¹ et dans son examen à mi-parcours² et elle répond à un intérêt manifesté de longue date par le Parlement européen.

La communication expose tout d'abord les défis à relever dans le domaine de l'application du droit de l'environnement au sein de l'UE. Elle énonce ensuite les moyens spécifiques mis en œuvre afin de promouvoir et de garantir le respect de la législation. Ces moyens sont répartis en plusieurs groupes: les mesures visant à prévenir les infractions en améliorant la qualité de la nouvelle législation communautaire de l'environnement et en garantissant sa mise en œuvre correcte au niveau national; les mesures visant à répondre aux préoccupations spécifiques des citoyens européens, au moyen notamment du mécanisme amélioré de résolution des problèmes et de la présence renforcée de la Commission dans les États membres; les critères

¹ Décision n° 1600/2002/CE.

² Communication de la Commission COM(2007) 225.

d'identification des infractions nécessitant une attention toute particulière et les propositions de dialogue renforcé avec le Parlement européen, les citoyens et les parties prenantes. La communication est complétée par deux documents distincts de la Commission. L'un d'entre eux définit les défis sectoriels et les mesures préventives visant à promouvoir le respect du droit et l'autre constitue une synthèse de l'analyse d'impact³.

2. LES DEFIS DE L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT

2.1. Défis généraux

L'acquis dans le domaine de l'environnement est volumineux, ambitieux et couvre des domaines tels que les changements climatiques, la qualité de l'air, la gestion des déchets, la protection des ressources en eau et de la biodiversité, les restrictions relatives aux produits chimiques et l'évaluation des incidences sur l'environnement. Il déploie un large éventail de techniques telles que les normes applicables aux produits, les objectifs relatifs à l'état de l'environnement, les interdictions et restrictions, les instruments économiques, les désignations de zones sensibles, les plans et programmes et les dispositions en matière de participation du public et d'information. L'acquis doit être appliqué dans des conditions naturelles très diversifiées, dans le cadre de régimes administratifs nationaux et régionaux très variés et dans des situations souvent caractérisées par une dimension transnationale. En outre, le niveau d'intérêt du public est élevé, ainsi que le prouve l'exercice des droits environnementaux, notamment le dépôt de plaintes et la présentation de pétitions.

À cela s'ajoutent les défis découlant:

- *du manque d'attention accordé aux délais et à l'exhaustivité* lors de l'adoption des législations nationales et régionales;
- *du manque de connaissance et de prise de conscience* au sein des administrations nationales et régionales;
- *du manque de capacités administratives*;
- *de la faiblesse des mesures d'exécution et des pratiques au niveau national et régional*;
- *du sous-investissement et des retards d'investissement* dans des infrastructures nécessaires à la réduction de la pollution.

Les défis présentés par l'élargissement récent méritent également d'être mentionnés. L'application de l'acquis dans l'EU-12 exige des efforts significatifs en termes d'amélioration des infrastructures, de régimes administratifs et de facilitation de la participation citoyenne. Des défis semblables se présentent dans les pays adhérents.

³ SEC(2008) 2851 et SEC(2008) 2852.

2.2. Défis spécifiques

La non-communication et les failles existant dans la législation nationale et régionale de transposition concernent toutes les parties de l'acquis dans le domaine de l'environnement. Les défis spécifiques suivants s'appliquent:

- **aux déchets:** la nécessité dans certains États membres d'éliminer les décharges illégales, de mettre en place des réseaux adéquats d'installations réglementées de gestion des déchets, d'empêcher les transferts illicites de déchets et de sensibiliser le public aux objectifs de prévention, de réutilisation et de recyclage des déchets. Il est nécessaire de conjuguer investissement et actions d'exécution et de sensibilisation nationales et régionales bien structurées;
- à *l'eau*: nécessité dans certains États membres d'investir davantage dans la collecte et le traitement des eaux urbaines résiduaires, ce qui suppose une planification à long terme et des engagements financiers;
- à la *nature*: bien qu'il soit largement étendu, un réseau clé de sites naturels européens présente toujours des failles. Davantage d'efforts sont également nécessaires afin de gérer les sites selon les objectifs de conservation de la nature;
- aux *installations industrielles*: un grand nombre d'installations industrielles ne respectent pas encore les critères associés aux autorisations communautaires et autres exigences;
- à *l'évaluation des incidences sur l'environnement*: la question du respect des règles communautaires d'évaluation des incidences sur l'environnement est fréquemment invoquée pour faire objection à des projets d'envergure. Le défi consiste à parvenir à un développement harmonieux qui tienne compte des préoccupations légitimes en matière d'environnement;
- à la *qualité de l'air*: le non-respect des normes de qualité de l'air dans de nombreuses villes européennes requiert une action concertée afin de diminuer les concentrations de polluants;
- au *changement climatique*: il est nécessaire de faire en sorte que tous les États membres fournissent les informations requises afin d'assurer le suivi adéquat du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques⁴.

Un document d'accompagnement fournit des informations plus détaillées.

3. LES SOLUTIONS: VERS UNE MEILLEURE MISE EN ŒUVRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT

Une meilleure mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement requiert des mesures préventives et correctives dans les domaines-clés. Il existe également un élément stratégique:

⁴ Décision n° 280/2004/CE.

La direction générale de l'environnement a constitué des task-forces internes pour la conservation de la nature, l'eau, l'air, les changements climatiques, les déchets et l'évaluation des incidences afin de garantir une approche cohérente depuis l'élaboration jusqu'à la mise en œuvre des politiques et un usage coordonné du large éventail d'instruments décrits ci-dessous.

Cette démarche a supposé une approche stratégique et sectorielle, c'est-à-dire l'identification et la résolution des problèmes existant à grande échelle et entre les États membres. À titre d'exemple, cette approche a permis à la Commission de résoudre le problème de l'absence d'installations de traitement des eaux résiduaires dans beaucoup plus d'agglomérations et d'éliminer bien plus de décharges illégales qu'il n'aurait été possible de le faire si elle ne s'était concentrée que sur les problèmes individuels. Dans le contexte de la législation relative à la protection de la nature, elle a contribué à obtenir la désignation de milliers de sites à l'échelle de l'UE. Cette approche est à présent élargie à la gestion des sites, notamment au moyen de la promotion du dialogue et des meilleures pratiques dans des secteurs économiques tels que les ports et l'industrie extractive non énergétique. Un prochain rapport de la Commission dressant le premier bilan de santé des espèces et habitats protégés en vertu de la législation communautaire relative à la protection de la nature indiquera dans quelle mesure la politique actuelle est efficace.

3.1. Prévention des infractions

Le volume et la complexité de la législation communautaire de l'environnement ainsi que le nombre élevé d'infractions illustrent l'importance d'une stratégie bien développée de prévention des infractions. La Commission applique de façon systématique les mesures préventives décrites ci-après. Une description plus détaillée figure dans le document d'accompagnement.

Les efforts visant à lutter contre les infractions requièrent une approche englobant l'ensemble du cycle législatif. Ils doivent commencer par l'élaboration et la rédaction du texte législatif; ils doivent comprendre une série d'actions et d'activités après l'adoption de celui-ci ainsi qu'un examen et une révision de l'acte législatif. La législation relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement, à la qualité de l'air et aux déchets fournit des exemples de mise à jour législative qui tient compte de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre et des activités de contrôle du respect de la législation.

Le recours à des techniques et instruments tels que les stratégies thématiques, la consultation et l'évaluation des incidences peut aider à garantir la cohérence, l'efficacité et l'application des nouveaux actes législatifs et des politiques, ainsi que de l'examen et de la révision de la législation et des politiques existantes.

Une fois que la législation et les politiques sont en place, il existe une série d'instruments de prévention destinés à garantir que les objectifs définis par la législation sont atteints de manière satisfaisante. Ils comprennent:

- la *collecte efficace des informations* afin de vérifier le degré de fonctionnement de la législation et des politiques. Les rapports annuels de la Commission sur les eaux de baignade, par exemple, dressent un tableau de la qualité des eaux de baignade dans l'ensemble de la Communauté, lequel fait l'objet d'une large publicité;

- des **tableaux de bord des performances**, qui permettent aux États membres et au public de comparer les performances relatives des États membres en ce qui concerne les objectifs spécifiques. Un de ces tableaux de bord met en relief les progrès accomplis par les États membres dans la création d'un réseau communautaire de sites naturels protégés⁵.
- **L'utilisation adéquate des fonds communautaires**: à titre d'exemple, les dépenses agro-environnementales favorisent les méthodes d'exploitation agricole qui conservent les habitats semi-naturels fragiles. Les Fonds communautaires soutiennent les investissements importants dans le domaine de la collecte et du traitement des eaux résiduaires. Le Fonds de développement régional et de cohésion fait explicitement référence au transport propre;
- des **aides de préadhésion dans les pays adhérents** pour garantir qu'à la date de leur adhésion, les nouveaux États membres soient plus à même de se conformer à l'acquis;
- l'élaboration de **documents d'orientation** de la Commission pour aider à éviter les divergences d'interprétation et les malentendus. La Commission a notamment produit vingt-quatre documents d'orientation sur les aspects clés de la législation-cadre sur l'eau, ce qui illustre les importantes répercussions de la législation concernée ainsi que le grand intérêt que lui marquent les parties prenantes;
- d'autres formes de soutien et de **dialogue structuré** avec les autorités nationales, notamment au moyen des réseaux d'experts établis, à savoir l'IMPEL⁶ et Greenforce⁷, ainsi que d'autres parties prenantes. Par exemple, la Commission mène actuellement un dialogue sur les problèmes relatifs aux décharges illégales et mal exploitées et sur les transferts illicites de déchets.

La Commission entend également aider à financer un programme de formation judiciaire dans le domaine du droit de l'environnement; elle échangera des informations et coopérera avec les réseaux de **magistrats** tels que le Forum européen des juges pour l'environnement et la Fédération européenne des juges administratifs. Le but est de reconnaître le rôle central joué par les tribunaux nationaux: ils statuent dans de nombreuses affaires individuelles et, dans des domaines tels que les déchets et la conservation de la nature, la jurisprudence interprétative de la CJCE résultant des recours directs engagés par la Commission en vertu de l'article 226 du traité CE a été largement complétée par la jurisprudence découlant du recours à l'article 234 du traité par les juges nationaux.

La Commission établira, après l'adoption de nouvelles directives importantes dans le domaine de l'environnement, des réseaux permanents qui réuniront des fonctionnaires de la Commission et des personnes de contact dans les États membres. L'objectif est de parvenir à

⁵ Le tableau de bord est intitulé baromètre Natura 2000. Pour de plus amples informations, voir: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm.

⁶ Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement. Ce réseau d'experts nationaux a été créé en 1992. Pour de plus amples informations, voir: <http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm>.

⁷ Le réseau de l'Union européenne pour les professionnels des États membres dans les secteurs de la préservation de la nature et la sylviculture. Pour de plus amples informations, voir: http://ec.europa.eu/environment/greenforce/index_fr.htm.

la mise en œuvre intégrale et dans les délais prévus au moyen d'un échange de conseils et d'expérience. À titre d'exemple, des réseaux de ce type existent déjà pour la législation communautaire relative à la protection de la nature.

3.2. Résolution de problèmes- répondre aux préoccupations spécifiques des citoyens européens

Afin de garantir que la législation communautaire de l'environnement soit acceptée de manière uniforme, il est important que les citoyens puissent obtenir des informations précises la concernant dans toutes les langues officielles, qu'ils puissent demander aux organes responsables d'en respecter les dispositions et qu'ils puissent, dans certaines circonstances, avoir recours à des mécanismes nationaux de résolution des litiges découlant du droit communautaire. Il est également nécessaire d'instaurer des relations cohérentes et efficaces entre les différents organes responsables afin d'éviter autant que possible la duplication des efforts.

Étant donné que la mise en œuvre incombe principalement aux États membres, l'accent doit être mis sur l'efficacité des réponses et l'existence d'un niveau adéquat de responsabilité à l'échelle nationale et régionale.

Des réponses efficaces aux niveaux national et régional, notamment des mécanismes de recours administratif et judiciaire

Demandes adressées par les citoyens aux autorités responsables pour qu'elles fassent respecter la législation dérivée du droit communautaire dans des situations problématiques

Les citoyens sont souvent les premiers à constater des activités qui enfreignent la réglementation environnementale dérivée du droit communautaire, notamment la mise en décharge illégale ou le déversement de rejets polluants dans l'eau. Un indicateur important de la mise en œuvre réelle est la rapidité et l'efficacité de l'intervention officielle une fois que les citoyens ont alerté les autorités responsables. Les États membres peuvent favoriser les bonnes relations entre ces parties en mettant en place notamment des lignes téléphoniques confidentielles, des procédures de traitement des plaintes, des organes de contrôle de l'application et des médiateurs.

Situations litigieuses: mécanismes nationaux et régionaux de règlement des litiges découlant du droit communautaire, le rôle de la convention d'Aarhus

Il arrive que des citoyens, d'une part, et les autorités responsables, d'autre part, soient en désaccord sur le respect ou non de la législation communautaire de l'environnement.

La convention d'Aarhus⁸, à laquelle la Communauté est partie⁹, prévoit de nombreuses dispositions relatives à l'accès à la justice. En 2003, la Commission a adopté une proposition

⁸ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

⁹ Voir décision 2005/370/CE du Conseil (JO L 124 du 17.5.2005).

de directive d'application sur l'accès à la justice en matière d'environnement¹⁰, qui est actuellement examinée par les colégislateurs. La Commission a également publié une étude sur la manière dont les États membres appliquent les dispositions de la convention¹¹ et a organisé un débat public à la lumière des conclusions¹². La Commission reste convaincue que la législation communautaire en matière d'environnement serait mieux appliquée et ce de manière plus cohérente si la directive proposée était adoptée. S'il était plus aisé de saisir les juridictions nationales, il serait possible de résoudre les problèmes à un niveau plus proche des citoyens. La nécessité pour la Commission d'intervenir s'en trouverait également réduite.

La législation communautaire de l'environnement prévoit déjà des mécanismes d'examen dans le cas où le litige porte sur le refus de fournir des informations sollicitées sur l'environnement ou sur une consultation publique concernant les évaluations des incidences sur l'environnement et les décisions relatives aux autorisations dans le domaine de la prévention et à la réduction intégrées de la pollution. La Commission s'attachera à ce que ces mécanismes d'examen soient efficaces dans tous les États membres en contrôlant la qualité de la législation nationale et de la mise en œuvre pratique. Lorsqu'elle réexaminera la législation en vigueur ou qu'elle proposera un nouveau texte législatif, la Commission examinera la possibilité de proposer des mécanismes d'examen similaires.

Rôle de la Commission dans le traitement des demandes d'information, des plaintes et des pétitions

Bien que son rôle premier soit de faire en sorte que les citoyens et les parties intéressées obtiennent des réponses satisfaisantes aux niveaux national et régional, la Commission est également chargée d'enquêter sur des plaintes et des pétitions et de fournir des informations sur l'environnement.

La Commission a mis en place un mécanisme pilote de résolution des problèmes avec 15 États membres pour déterminer comment elle peut apporter de meilleures réponses aux questions des citoyens sur l'application de la législation communautaire. Tous les dossiers relatifs à l'environnement seront rapidement transmis aux États membres participant au projet pilote. Les États membres seront encouragés à appliquer à plus grande échelle les meilleures pratiques découlant du traitement de dossiers individuels.

À titre expérimental, la Commission détachera également des fonctionnaires de la DG Environnement dans les bureaux de ses représentations dans quatre États membres¹³ afin de faire bénéficier les citoyens et autres parties intéressées des compétences de spécialistes en droit de l'environnement, lesquels leur fourniront des informations d'ordre juridique et autres, les sensibiliseront, identifieront et évalueront les problèmes et solutions et serviront d'interface avec les autorités nationales et les organes dont les fonctions sont liées à la mise en

¹⁰ COM(2003) 624.

¹¹ L'étude est intitulée «Measures on access to justice in environmental matters (Article 9(3)) [Propositions relatives à l'accès à la justice en matière d'environnement (article 9, paragraphe 3)]». Elle est disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm.

¹² Voir note de bas de page précédente. L'étude conclut dans les grandes lignes que l'accès à la justice pourrait être sensiblement amélioré au sein de la Communauté.

¹³ Espagne, Portugal, Italie et Pologne.

œuvre de la législation. Leurs activités seront menées en étroite coordination avec les autres initiatives de la Commission en faveur de la mise en œuvre, notamment le mécanisme renforcé de résolution de problèmes. D'après les premières indications, il semblerait que l'initiative aide à mettre en évidence les problèmes et les solutions à un stade plus précoce.

L'éventail de moyens destinés à promouvoir et à obtenir le respect de toute la législation environnementale sera examiné et évalué au regard des objectifs de mise en œuvre intégrale dans les délais prévus et de capacité de réponse aux préoccupations des citoyens.

3.3. Traitement plus rapide et plus intensif des infractions les plus graves

Les décisions de la CJCE ont joué un rôle important dans l'amélioration de l'application du droit communautaire de l'environnement. Par exemple, les arrêts dans les affaires relatives au manquement par les Pays-Bas¹⁴ à l'obligation de désigner un nombre suffisant de zones humides et autres comme zones de protection spéciale pour les oiseaux sauvages et, par l'Allemagne¹⁵ et la France¹⁶, de proposer un nombre suffisant d'habitats à intégrer dans un réseau européen des sites naturels importants, ont contribué à la désignation dans ces pays de vastes zones protégées pour les espèces de faune et de flore sauvages menacées. Des affaires relatives à la violation généralisée des règles communautaires en matière de déchets en Irlande¹⁷ et à la tolérance d'un grand nombre de décharges illégales en Grèce¹⁸ sont à l'origine d'importantes réformes de la gestion des déchets dans ces États membres.

Il est important que la procédure d'infraction soit utilisée de manière efficace pour résoudre les problèmes les plus graves. Même si toutes les plaintes et infractions doivent faire l'objet d'une procédure, l'expression «une Europe des résultats» vise trois catégories d'infractions qu'il importe de traiter plus rapidement et de façon plus intensive.

1. La première catégorie, qui comprend la *non-communication des mesures de mise en œuvre* des directives, revêt une importance particulière pour l'environnement étant donné que l'acquis communautaire dans ce domaine est composé majoritairement de directives.

2. La deuxième catégorie est le *non-respect des décisions de la CJCE* dans un délai moyen de référence compris entre 12 et 14 mois sous réserve de circonstances particulières ou de cas exceptionnels. Dans le domaine de l'environnement, un nombre significatif d'arrêts concernent des obligations de résultats, notamment le respect d'une norme de qualité environnementale ou la mise en place d'installations de traitement des eaux résiduaires. La Commission tiendra compte de la jurisprudence de la CJCE en la matière pour appliquer le critère de référence¹⁹.

3. La troisième catégorie est constituée des *infractions au droit communautaire, notamment les cas de non-conformité, qui soulèvent des questions de principe ou qui ont des conséquences négatives particulièrement importantes pour les citoyens*, telles que celles qui concernent l'application des principes du traité et d'éléments déterminants des règlements et directives-cadres. Pour les cas de non-conformité, les critères doivent être établis par secteur.

¹⁴ Affaire C-3/96 Commission contre Pays-Bas, Rec. 1998, p. I-3031.

¹⁵ Affaire C-71/99 Commission contre Allemagne, Rec. 2001, p. I-05811.

¹⁶ Affaire C-220/99 Commission contre France, Rec. 2001, p. I-05831).

¹⁷ Affaire C-494/01 Commission contre Irlande, Rec. 2005, p. I-3331.

¹⁸ Affaire C-502/03 Commission contre Grèce.

¹⁹ Affaire C-278/01 Commission contre Espagne, Rec. 2003, p. I-14141, paragraphes 26-30.

Dans le domaine de l'environnement, les infractions ayant des conséquences négatives particulièrement importantes pour les citoyens concernent les situations dans lesquelles les citoyens subissent ou pourraient subir un préjudice direct ou lorsque leur qualité de vie est gravement compromise en raison d'un manquement aux obligations relatives aux normes de qualité environnementale ou à celles régissant les activités polluantes. Le caractère irréversible du dommage est un des facteurs déterminant l'ordre de priorités.

Des questions de principe peuvent être soulevées pour différentes raisons. Par exemple, un État membre peut compromettre gravement l'efficacité globale de la législation communautaire de l'environnement lorsqu'il adopte des mesures de transposition enfreignent la directive concernée de façon significative ou lorsqu'il ne prend pas de mesures en vue de participer à une action spécifique décidée au niveau communautaire telle que le système d'échange de droits d'émission.

Dans ce contexte, les critères à appliquer dans le secteur de l'environnement sont les suivants:

a) *Non-conformité d'actes législatifs clés, considérés comme un risque significatif pour la mise en œuvre correcte des règles environnementales et, par conséquent, pour leur efficacité globale.* Il est prévu que ce critère soit limité aux directives et dispositions de directives qui établissent le cadre principal de la protection de l'environnement. Il concerne les actes législatifs nationaux erronés ou lacunaires qui réduisent significativement le champ d'application des dispositions d'une directive ou qui compromettent gravement les résultats visés. Par exemple, pour la conservation de la nature et l'évaluation des incidences, des recours pour non-conformité sont déjà en cours en ce qui concerne la directive «Oiseaux»²⁰, la directive «Habitats»²¹ et la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement²². Des recours similaires sont progressivement engagés pour les principales directives dans les domaines de la gestion des déchets, de l'eau et de la protection de l'air.

b) *Violations systémiques de dispositions relatives à la qualité de l'environnement ou d'autres dispositions de protection de l'environnement, ayant des conséquences gravement néfastes ou présentant de graves risques pour la santé humaine et le bien-être, ou pour tout aspect de la nature à forte valeur écologique.* Ce critère concerne les situations de violation répétée ou à grande échelle, d'une part, d'importantes obligations liées à l'état de l'environnement, notamment celles imposant le respect de niveaux maximaux de pollution de l'air ou de l'eau ou la prévention de la détérioration des habitats naturels ou, d'autre part, d'obligations fondamentales liées aux procédures ou aux activités telles que celles imposant aux décharges de détenir une autorisation de traitement des déchets, imposant à certaines industries de détenir une autorisation IPPC²³ et exigeant la collecte et le traitement des eaux urbaines résiduaires. Bien que le traitement de cas individuels puisse donner des résultats, l'expérience montre qu'il est généralement plus efficace et équitable de chercher à résoudre les problèmes communs par une approche plus systématique. Parmi les exemples de violation systémique que la Commission a poursuivie ou poursuit actuellement figurent, en ce qui concerne l'eau, des infractions aux normes relatives à la qualité des eaux de baignade et de l'eau potable et des violations de l'obligation de collecter et de traiter les eaux urbaines résiduaires; en ce qui

²⁰ Directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103 du 25.4.1979).

²¹ Directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992).

²² Directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175 du 05.07.1985).

²³ Prévention et réduction intégrées de la pollution.

concerne les déchets, la tolérance vis-à-vis d'activités illégales liées aux déchets et, en ce qui concerne la nature, le non-respect des règles de chasse ou des conditions dérogatoires. La Commission a l'intention de s'inspirer de ces exemples et, sur la base des preuves disponibles, de centrer ses efforts sur les violations systémiques des dispositions fondamentales des directives environnementales, notamment les obligations de protection des sites prévues par la directive «Habitats».

c) Violation d'obligations stratégiques fondamentales dont le respect détermine l'exécution d'autres obligations. Ce critère vise le non-respect des obligations de désignation, d'élaboration de plans et de programmes, de communication et autres obligations qui sont au cœur de textes législatifs spécifiques relatifs à l'environnement et qui sont destinées à définir un cadre stratégique pour d'autres obligations. À titre d'exemple, on peut citer les procédures entamées par la Commission pour garantir, dans le domaine de la législation environnementale, des désignations de réseaux d'importants sites de protection des espèces sauvages; dans le domaine de la législation sur l'eau, des programmes d'action conformes visant à réduire la pollution de l'eau due à l'utilisation d'engrais agricoles; dans le domaine de l'échange de droits d'émission, l'adoption de plans nationaux d'allocation de quotas et, dans le domaine de la législation relative aux déchets, des plans de gestion des déchets.

d) Violations concernant de grands projets d'infrastructure ou des interventions bénéficiant d'un financement communautaire, ou ayant des effets néfastes significatifs. D'après la convention d'Aarhus, les juridictions nationales sont les plus indiquées pour traiter un grand nombre des violations de ce type. Dans certains cas toutefois, la Commission doit agir, notamment lorsqu'un cofinancement communautaire est concerné. La Commission tiendra compte de facteurs tels que les dommages irréversibles causés à l'environnement et, le cas échéant, se tournera vers la CJCE pour obtenir des mesures provisoires. Bien qu'elles ne soient probablement demandées qu'à titre exceptionnel, les mesures provisoires constituent une garantie importante permettant d'éviter que les infractions ne créent des situations de fait accompli gravement néfastes.

Des informations plus détaillées sur les infractions constatées par la Commission figurent dans le document complémentaire. La Commission est prête à examiner les critères susmentionnés avec le Parlement européen et les parties prenantes, notamment les modalités d'application dans des domaines spécifiques tels que la conservation de la nature, l'eau et les déchets, et elle est disposée à adapter ou à réexaminer ces critères dans le cadre des rapports annuels sur l'application de la législation communautaire. La Commission tiendra également compte de toute vue exprimée par le Conseil.

Lors du suivi des progrès, une attention particulière sera accordée aux avancées réalisées dans les cas précités. Afin de garantir la pertinence des critères généraux et sectoriels, les autres dossiers seront examinés à un rythme et de telle façon qu'ils ne compromettent pas le traitement efficace et effectif des cas importants. Tous les efforts seront déployés pour garantir que les autres dossiers soient traités par les moyens visés aux sections 3.1 et 3.2.

3.4. Dialogue avec le Parlement européen

En sa qualité de colégislateur, le Parlement européen a un intérêt manifeste à ce que la mise en œuvre soit effective. Environ 10 % des questions parlementaires posées à la Commission portent sur l'environnement. La commission de l'environnement se réunit périodiquement pour examiner la mise en œuvre de la législation environnementale communautaire, et

l'environnement est actuellement le sujet principal de 35 % des pétitions traitées par la commission des pétitions.

Les travaux de ces commissions peuvent faciliter le dialogue sur les aspects stratégiques de la mise en œuvre, notamment ceux ayant trait aux évaluations à présenter par la Commission dans ses futurs rapports annuels sur l'application de la législation communautaire. Par exemple, les réunions de la commission de l'environnement consacrées à la mise en œuvre fournissent l'occasion d'examiner la situation dans des secteurs particuliers tels que l'eau, les déchets et la conservation de la nature. Le mécanisme amélioré de résolution des problèmes devrait aider la commission des pétitions à traiter les plaintes déposées par les citoyens. Il est probable que le Parlement établira également des interactions avec les parlements nationaux, notamment en raison du rôle joué par ceux-ci dans la transposition des directives dont le Parlement est le colégislateur. La Commission est disposée à prêter son assistance dans ces interactions.

3.5. Transparence, communication et dialogue avec les citoyens et les parties intéressées

La transparence et la communication revêtent une importance particulière dans un domaine où l'intérêt d'un public actif et bien informé des questions environnementales est reconnu par un grand nombre de dispositions législatives. Des informations et des statistiques clés, notamment sur les progrès réalisés dans les dossiers importants, seront publiées chaque année dans les rapports annuels de la Commission. Des tableaux de bord régulièrement actualisés seront utilisés pour les objectifs-phare tels que les désignations de sites naturels protégés. Des activités de sensibilisation, des événements médiatiques et des publications destinées au grand public et aux spécialistes sont également prévus. Les stratégies de communication feront l'objet d'une analyse préalable et seront mises en adéquation avec les besoins opérationnels, le cas échéant, en recourant à Internet.

Les organisations non gouvernementales de défense de l'environnement jouent un rôle clé dans la promotion de la mise en œuvre adéquate et dans la sensibilisation du public. Il est proposé de dialoguer avec elles sur une base régulière, à Bruxelles et dans les capitales à travers les bureaux des représentations. À travers le dialogue, la Commission cherchera à obtenir des informations sur les principaux problèmes et préoccupations concernant la mise en œuvre en encourageant l'analyse stratégique et fera en sorte qu'il soit fait une utilisation optimale des divers instruments de résolution de problèmes, notamment ceux existant au niveau national.

Le dialogue sera poursuivi avec d'autres parties intéressées afin de permettre à la Commission de tenir compte d'autant de points de vue que possible lorsqu'elle formulera des positions générales concernant la mise en œuvre de l'acquis dans le domaine de l'environnement.

4. CONCLUSION

La mise en œuvre effective de la législation communautaire de l'environnement utilisera une série de moyens. Grâce aux instruments d'évaluation d'impact et de consultation, la préparation de la législation sera axée sur les moyens les plus efficaces d'atteindre les objectifs environnementaux. Les travaux ultérieurs seront centrés sur la prévention des infractions en viseront à aider les États membres à adopter des dispositions législatives

nationales et régionales ainsi que d'autres mesures ponctuelles, exhaustives et correctes. En parallèle, la Commission s'attachera à répondre aux préoccupations spécifiques du public européen en promouvant des solutions aux niveaux national et régional, en actionnant le mécanisme amélioré de résolution des problèmes et en rendant elle-même les connaissances spécialisées dans le domaine du droit de l'environnement disponibles dans les États membres, dans un premier temps à titre expérimental. Une série de critères sera utilisée pour identifier les infractions nécessitant une attention toute particulière, notamment, le cas échéant, la saisine de la CJCE pour obtenir des mesures provisoires. Il est également prévu d'instaurer un dialogue renforcé avec le Parlement européen, les citoyens et les parties intéressées et, le cas échéant, d'affiner l'approche de la Commission en fonction des résultats de ce dialogue.

Cette stratégie devrait, grâce à l'utilisation combinée des divers instruments, aider la Commission à gagner en efficacité et mieux cibler ses travaux de promotion de la conformité et de l'exécution, lui permettant ainsi de mieux répondre aux citoyens et aux parties intéressées ainsi que de mieux surmonter les défis posés par l'élargissement dans les nouveaux États membres et dans les pays adhérents. L'efficacité de la stratégie fera l'objet d'un réexamen et, le cas échéant, la Commission proposera de nouvelles mesures afin de garantir une meilleure mise en œuvre de la législation communautaire de l'environnement.

DEFINITIONS ET EXPLICATIONS

EC = Communauté européenne

CJCE = Cour de justice européenne

UE = Union européenne

UE12 = les États membres qui ont adhéré à l'Union européenne entre 2004 et 2007

Acquis = l'ensemble de la législation applicable