

ANNEXE 2

CHAPITRE SUR L'ENVIRONNEMENT DU QUINZIEME RAPPORT ANNUEL SUR L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE (1997)

ENVIRONNEMENT

1. INTRODUCTION

1.1. Situation générale

Le contrôle de l'application du droit communautaire de l'environnement est exercé par la Commission sur le fondement de l'article 155 du traité instituant la Communauté européenne, au moyen de la procédure prévue à l'article 169. Il se traduit par le contrôle de la communication des mesures de transposition, de leur conformité et de l'application des directives ainsi que de la mise en oeuvre des règlements. Ce contrôle s'exerce soit d'office soit suite à des plaintes, questions des membres du Parlement européen, et pétitions reçues par le Parlement européen lorsqu'elles dévoilent une infraction potentielle au droit communautaire. L'exercice de cette activité de contrôle a entraîné en 1997 la saisine par la Commission de la Cour de justice pour 37 affaires, et l'envoi de 69 avis motivés aux États membres. Ces éléments statistiques généraux peuvent donner une idée de l'activité et de la vigilance de la Commission en matière de contrôle de la mise en oeuvre du droit communautaire de l'environnement.

Cependant il faut aussi souligner le fait que cette activité ne se limite ni à sa dimension contentieuse devant la Cour, ni même à la dernière phase de la procédure pré-contentieuse, à savoir l'envoi d'avis motivés et la réponse qu'y apportent les États membres. Ces opérations constituent les phases ultimes de la procédure d'infraction, alors que, en particulier en ce qui concerne le droit communautaire de l'environnement, de nombreux cas peuvent être classés avant d'en arriver là, le plus souvent suite à une lettre préalable à l'engagement de la procédure d'infraction. Dans le domaine de l'environnement, en effet, un nombre important de situations sur lesquelles l'attention de la Commission est attirée, par des plaintes et des pétitions notamment, ne se révèlent pas constituer des infractions, soit qu'aucune base juridique de droit communautaire n'existe, soit que les allégations des plaignants/pétitionnaires s'avèrent non fondées en fait ou en droit.

Ainsi les demandes d'information de la Commission visant à permettre l'instruction des cas, ainsi que les lettres de mise en demeure par lesquelles la Commission invite l'État membre à présenter ses observations sur une situation qui semble contraire au droit communautaire, amènent les États membres à compléter l'information de la Commission et à permettre, par leur réponse, une analyse pertinente. Mais si les États membres manquent à leur devoir de coopération en ne répondant pas aux lettres de la Commission ou en y répondant avec beaucoup de retard, la Commission peut éventuellement être amenée à engager une procédure d'infraction sur le fondement de l'article 5 du traité. C'est donc également à travers une correspondance très abondante et des contacts réguliers de ses services avec les administrations nationales (réunions-paquets ou

réunions ad hoc) que la Commission accomplit sa mission de gardienne du droit communautaire de l'environnement.

Par ailleurs, il arrive assez fréquemment que les autorités compétentes des États membres, après avoir été alertées par la Commission sur une situation révélant une infraction potentielle au droit communautaire, rectifient cette situation sans qu'il soit besoin de pousser plus avant la procédure pré-contentieuse ou de saisir la Cour de justice. C'est pourquoi les chiffres donnés plus haut quant aux avis motivés et saisines ne donnent qu'une idée partielle de la réalité de l'activité de la Commission quant au contrôle de l'application du droit communautaire de l'environnement.

Une nouveauté marquante de l'année 1997 est constituée par le fait qu'ont été prises, pour l'application du droit communautaire de l'environnement, les premières décisions de la Commission de saisir la Cour de justice sur le fondement de l'article 171 du traité instituant la Communauté européenne tel que modifié par le traité sur l'Union européenne. Selon les dispositions de cet article (paragraphe 2 alinéa 2), en cas d'inexécution par un État membre d'un arrêt de la Cour de justice, pris sur le fondement de l'article 169, reconnaissant un manquement de cet État dans la mise en oeuvre du droit communautaire, la Commission peut saisir une deuxième fois la Cour, et dans ce cas assortir sa saisine d'une demande de sanctions financières (amende ou astreinte). Après avoir en décembre 1996 décidé de saisir la Cour sur le fondement de l'article 171 pour cinq affaires relatives au droit de l'environnement et de la radioprotection, la Commission a fixé pour ces cinq affaires en janvier 1997 ses premières demandes de sanctions (demandes d'astreintes allant de 26.000 à 300.000 Écus par jour), conformément aux principes fixés dans deux communications¹. L'article 171 a d'ailleurs montré son efficacité en l'espèce, puisque avant la fin de l'année 1997, quatre de ces cinq affaires susmentionnées ont été résolues. De plus la Commission a décidé de saisir la Cour de deux nouveaux cas, l'un concernant l'application en Grèce des directives relatives aux déchets, et l'autre relatif à la transposition de la directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages par la Belgique. Au cours de l'année 1997, une quinzaine de procédures sur le fondement de l'article 171 ont été poursuivies au stade de la mise en demeure 171 ou de l'avis motivé 171, tant pour non-communication, non-conformité que mauvaise application. Ces différentes affaires sont évoquées plus en détails dans la seconde partie consacrée aux secteurs.

L'année 1997 a également été marquée par le suivi de la communication adoptée par la Commission en octobre 1996 et intitulée "Mise en oeuvre du droit communautaire de l'environnement"² dans laquelle elle proposait trois nouvelles pistes de réflexion : (1°) l'élaboration d'orientations sur des critères minima d'inspection environnementale dans les États membres, (2°) la mise en place des procédures au niveau national pour recevoir et instruire les plaintes du public sur l'application de la législation concernée, et (3°) l'examen, par la Commission, de l'élargissement du droit d'accès aux juridictions nationales, en matière d'application du droit communautaire de l'environnement, pour les citoyens et les organisations représentatives, dans le respect du principe de la subsidiarité. Le Parlement européen et le Conseil ont adopté aux mois de mai et juin 1997 des résolutions accueillant favorablement les orientations de cette communication, voire encourageant leur renforcement. La suite donnée à la communication sera précisée dans les premiers mois de 1998 s'agissant de certaines actions. Par ailleurs, comme prévu dans

¹ Memorandum concernant la mise en oeuvre de l'article 171 du traité, JOCE n° C 242, 21.08.1996, p.6; Méthode de calcul de l'astreinte prévue à l'article 171 JOCE n° C 63, 28.02.97, p.2.

² COM(96) 500 du 22 octobre 1996

la Communication, un rapport annuel (“Annual Survey”) complétera les informations mentionnées dans la présente section du Rapport annuel sur le contrôle de l’application du droit communautaire en fournissant d’autres éléments relatifs au droit communautaire de l’environnement

Il convient de noter certaines évolutions du droit communautaire de l’environnement, qui seront abordées plus en détail dans la partie consacrée aux secteurs. Ont en effet été adoptées définitivement en 1997 :

- la directive 97/11/CE modifiant la directive 85/337/CEE concernant l’évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l’environnement,
- la directive 97/35/CE modifiant la directive 90/220/CEE relative à la dissémination des micro-organismes génétiquement modifiés,
- la directive 97/49/CE modifiant la directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages,
- la directive 97/62/CE modifiant les annexes de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage.
- la directive 97/69/CE portant vingt-troisième adaptation au progrès technique de la directive 67/548/CEE relative à la classification, l’emballage et l’étiquetage des substances chimiques dangereuses.

De plus, le règlement sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d’extinction (dit règlement “CITES”) a été remplacé en 1997 par le règlement (CE) n° 338/97, modifié et précisé par les règlements (CE) n° 938/97, n° 939/97 et n° 2307/97.

On notera enfin que la directive 96/61/CE³ relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (dite “IPPC”), adoptée le 24 septembre 1996, doit être transposée au plus tard le 30 octobre 1999. Cette directive qui appartient à une nouvelle génération d’initiatives communautaires en matière d’environnement privilégie une approche globale, respectueuse de la subsidiarité et promotrice de la participation de tous les acteurs concernés et des synergies industrie/environnement. Compte tenu du caractère novateur de ses dispositions, la Commission est fondée à estimer que le lancement de travaux visant à la transposition de la directive doivent être engagés le plus tôt possible par les États membres. La Commission a d’ailleurs créé un groupe informel d’experts, qui s’est réuni durant l’année 1997, destiné à assister les États membres dans le travail de transposition de cette directive.

1.2. Communication des mesures nationales d'exécution

Les directives, actes juridiques n’imposant que des obligations de résultat aux États membres et les laissant libres quant aux moyens et aux formes utilisés, supposent généralement l’intervention de mesures nationales assurant la mise en oeuvre concrète des obligations de droit communautaire qu’elles prévoient. Chaque nouvelle directive laisse aux États membres un délai (le plus souvent d’un à deux ans) pour modifier leur

³ Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution, JOCE N° L 257, 10.10.96, p.26.

droit interne conformément à ses dispositions. Mais à cette date d'échéance, les États membres doivent communiquer les mesures de transposition.

Les procédures d'infraction liées à la non-communication des mesures de transposition s'expliquent par le fait qu'assez fréquemment, les États membres ne communiquent pas à temps des mesures de transposition pour chaque disposition de la nouvelle directive, et même parfois pour l'ensemble des dispositions de cette nouvelle directive. Le retard pris dans la communication à la Commission des mesures de transposition trouve son origine, sauf exception, dans le retard pour transposer lesdites mesures.

Il faut d'ailleurs souligner que la Commission prend soin de rappeler, à tous les États membres et pour chaque nouvelle directive adoptée, l'exigence de transposition dans les délais, une première fois après l'adoption de l'acte, et une seconde fois avant l'échéance de transposition.

Comme chaque année depuis qu'existe le rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire, la Commission est amenée à constater que les États membres éprouvent des difficultés à assurer le respect des délais de transposition des directives communautaires relatives à l'environnement. En 1997, la Commission a dû ouvrir des procédures d'infraction, c'est-à-dire adresser une lettre de mise en demeure, à tous les États membres au moins une fois, les Pays-Bas et le Danemark n'ayant chacun fait l'objet que d'une seule de ces procédures.

Cette tendance des États membres à transposer les directives avec retard trouve vraisemblablement son origine dans plusieurs facteurs.

Tout d'abord, les retards enregistrés sont parfois liés à la structure institutionnelle et administrative interne des États membres. Par exemple, la communication des textes de transposition de la province autonome finlandaise des îles Åland continue à présenter des retards pour plusieurs directives. S'il appartient bien sûr à chaque État membre de déterminer les modalités de la transposition des obligations découlant du droit communautaire, celle-ci doit être effective à la date d'échéance de la mise en application. Des problèmes particuliers liés à ces questions institutionnelles internes aux États membres peuvent également retarder la mise en oeuvre; ainsi pour la communication de mesures de transposition des directives relatives à l'eau en Allemagne pour les nouveaux Länder. De même, la méthode retenue par l'Italie pour transposer les directives ("loi communautaire" de portée générale) n'a pas à ce jour porté les résultats escomptés, et les procédures d'infraction pour non-communication contre cet État restent nombreuses.

Ensuite, pour des secteurs très techniques comme la chimie ou les biotechnologies, on observe que certains États membres ont des difficultés à suivre le rythme de transposition concernant des adaptations successives au progrès technique de la directive 67/548/CEE relative aux substances dangereuses. La Cour de justice a ainsi reconnu en 1997 plusieurs manquements de la Belgique.

Par ailleurs, en ce qui concerne les nouveaux États membres, il convient de constater que presque tout l'acquis communautaire a désormais pu être transposé, même si des retards subsistent occasionnellement dans la communication des mesures de transposition complètes.

Enfin, il convient plus que jamais d'insister sur le besoin de coordination entre les représentants des États membres négociant les directives et les organes qui, au sein des États membres, seront chargés de transposer les directives. De cette façon ces derniers

sont ainsi avertis de la nécessité d'entamer les travaux de transposition tout en ayant déjà eu l'occasion d'apprécier les changements engendrés par le nouvel acte communautaire pour le droit national.

Compte tenu de la durée moyenne que nécessite en général l'adaptation de l'ordre juridique interne afin de transposer les directives, en particulier en cas d'intervention du Parlement national pour modifier la loi, l'expérience laisse penser que l'ensemble du délai doit être mis à profit pour procéder à cet exercice et, par là, éviter l'engagement de procédures d'infraction par la Commission. Compte tenu du caractère systématique du contrôle de la Commission sur l'existence de mesures de transposition, il est clair que des procédures d'infractions liées aux retards de communication des mesures de transposition ne peuvent être évitées que, d'une part, par l'engagement diligent, immédiatement après l'adoption de la nouvelle norme juridique communautaire, de travaux juridiques et administratifs visant à déterminer précisément ce qui doit être transposé (puisque certaines règles déjà en vigueur peuvent être suffisantes), et, ensuite, par la mise en oeuvre des instruments de droit national propres à assurer la transposition.

Il faut noter que plusieurs directives sont arrivées à échéance de transposition en 1997 :

- directive 97/35/CE portant deuxième adaptation au progrès technique de la directive 90/220/CEE du Conseil relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement,
- directive 97/62/CE portant adaptation au progrès technique et scientifique de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage,
- pour certaines de leurs dispositions, directives 93/21/CEE portant 18ème adaptation au progrès technique et 96/54/CE portant 22ème adaptation au progrès technique de la directive 67/548/CEE relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances chimiques dangereuses.

La Commission agit de manière systématique afin de s'assurer que les États membres s'acquittent de leur obligation de communication des textes nationaux de transposition dont le respect conditionne l'action de contrôle de conformité et d'application par la Commission.

La liste des directives en vigueur en matière d'environnement et l'état de communication des mesures nationales d'exécution sont repris au tableau figurant au point 2.8.

1.3. Conformité des mesures nationales d'exécution

Les États membres ont l'obligation non seulement d'adopter des mesures assurant la transposition des directives, mais encore de faire en sorte que lesdites mesures soient conformes aux dispositions du droit communautaire. Or, à cet égard des procédures pour non-conformité existent dans tous les secteurs de la législation environnementale et pour tous les États membres.

La phase pré-contentieuse des procédures d'infraction donne l'opportunité à la Commission et aux États membres de discuter les points relatifs à cette mise en conformité de la législation nationale avec le droit communautaire. L'échange de correspondances et l'échange de vues entre les administrations nationales et les services de la Commission dans le cadre des "réunions paquet" permettent à la Commission

d'interroger l'État membre, à l'État membre de faire valoir son point de vue, et ainsi de circonscrire les points faisant difficulté. Il est donc relativement rare de devoir demander à la Cour de justice de constater le manquement.

Les cas de non-conformité trouvent leur origine dans plusieurs types de difficultés. Tout d'abord, le partage des compétences entre les différents niveaux impliqués à l'intérieur d'un État membre (national, régional ou autre) peut rendre plus difficile la mise en conformité de l'ensemble de l'ordre juridique au sein de cet État. Ensuite, les incidences des dispositions environnementales sur d'autres domaines de l'action de l'État membre (agriculture, transports, industrie...) peuvent rendre difficile la modification du droit interne. De même, il convient de prendre en compte les problèmes posés par l'existence d'une législation nationale antérieure, couvrant le domaine régi par une directive, qui doit être modifiée afin d'assurer la conformité avec les nouvelles exigences communautaires.

Même compte tenu de ces difficultés, certaines procédures pour non-conformité pourraient être plus facilement évitées si les États membres prenaient systématiquement le soin, comme le font le Danemark, l'Allemagne, la Finlande et la Suède, d'accompagner la notification d'actes législatifs ou réglementaires destinés à assurer la transposition des directives, d'explications détaillées et de tableaux de concordance entre les dispositions nationales et communautaires correspondantes. Les éventuels malentendus en seraient limités et les problèmes plus facilement identifiés. Le contrôle de conformité effectué au niveau communautaire serait également facilité, mais les États membres y trouveraient aussi un bénéfice direct, en limitant au minimum le nombre des procédures d'infraction.

Il faut d'ailleurs noter le fait que le choix de certaines techniques législatives de transposition (par exemple, utilisation de plusieurs instruments juridiques), en compliquant la tâche de contrôle de la Commission, justifient particulièrement une coopération poussée des États membres qui les choisissent pour expliquer les modalités de la transposition.

Il faut enfin noter la manière dont se réalise, pour les trois nouveaux États membres, et postérieurement même à leur entrée dans la Communauté, l'intégration du droit communautaire de l'environnement. En effet, l'Autriche, la Suède et la Finlande ont rejoint la Communauté le 1er janvier 1995, et l'acquis communautaire en matière de droit de l'environnement (le traité et le droit dérivé) les lie comme les autres États membres. Cependant, selon les dispositions des actes d'adhésion à la Communauté⁴, l'Autriche, la Suède et la Finlande peuvent maintenir, pendant une période transitoire de quatre ans à compter de la date d'adhésion, certaines normes différentes de celles indiquées dans certaines directives environnementales⁵. Durant cette période transitoire, ces dispositions existantes du droit communautaire sont révisées conformément aux procédures communautaires. Tous les six mois environ, la Commission organise une réunion à haut

⁴ L'article 69, 84 et 112 de l'acte d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède prévoit des mesures de transition pour quelques standards environnementaux.

⁵ Classification et étiquetage pour les substances dangereuses, les préparations et les pesticides (directives 67/548/CEE modifiée, 88/379/CEE, 78/631/CEE) en Autriche, Finlande et Suède; valeur limite pour le mercure pour les piles alcaline/manganèse (directive 91/157/CEE) en Autriche et Suède; classification, emballage et étiquetage pour la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (directive 91/414/CEE) en Autriche et en Finlande; différentes valeurs limites pour le benzène dans le pétrole (directive 85/210/CEE) et le soufre dans le gasoil (directive 93/12/CEE) en Autriche; restrictions sur la vente et l'utilisation de cadmium, arsenic, composés organostanniques et PCP (directive 76/769/CEE) en Autriche, Finlande et Suède. De même, l'Autriche disposait de dérogations pour certaines dispositions de la directive relative à la qualité des eaux de baignade (76/160/CEE) que cet État membre devait mettre en vigueur au 1er Janvier 1997.

niveau avec des représentants des trois États pour examiner les progrès réalisés dans le cadre de cette procédure de révision.

1.4. Correcte application des directives

La Commission est également amenée à vérifier l'application correcte du droit communautaire (directives et règlements). Il convient de noter à cet égard que ce contrôle porte tant sur l'exécution pratique de certaines obligations générales de mise en oeuvre pesant sur les États membres (désignation de zones, réalisation de programmes par exemple), que sur des cas ponctuels où une pratique ou une décision administrative particulière est dénoncée comme contraire aux obligations découlant du droit communautaire. Mais qu'il s'agisse de problèmes globaux ou particuliers, le contrôle de l'application constitue une part importante de la tâche effectuée par la Commission.

Dans l'examen des cas particuliers, la Commission est amenée à entrer dans l'analyse des situations de fait et de droit les plus concrètes et les plus proches des citoyens. Une telle activité n'est pas sans soulever certaines difficultés pratiques, compte tenu de la connaissance exacte des situations qu'exige un tel contrôle, alors que la Commission est à la fois géographiquement éloignée et mal équipée pour mener des investigations, puisque, notamment, elle ne dispose pas de moyens d'inspection dans le domaine environnemental. Cependant un tel contrôle est nécessaire, parce que, pour les citoyens, seule compte, en définitive, l'application effective du droit à leurs situations particulières, et parce que le risque existe que la transposition formelle du droit communautaire soit réalisée sans que ne changent, à la mesure exigée par les normes communautaires, les comportements pratiques.

En ce qui concerne la connaissance que peut avoir la Commission de l'application des obligations découlant des directives et des règlements, le rôle essentiel des plaintes, et des pétitions adressées au Parlement européen doit être souligné. En effet, ne disposant pas de moyens d'inspection, la Commission ne dispose pour toute source formelle d'information que des rapports périodiques sur l'application des directives élaborés sur base des informations fournies par les États membres et des réponses des États membres à ses demandes d'information. Il faut à cet égard noter l'utilité particulière, pour apprécier l'application effective des normes communautaires, de certaines plaintes très documentées, émanant souvent d'organisations non gouvernementales.

Sauf exception, les plaintes portent sur des problèmes d'application du droit communautaire, et non sur des problèmes de conformité de la transposition ou encore de transposition à temps. Leur nombre a augmenté après une baisse durant les deux dernières années. L'Espagne, l'Allemagne et la France ont fait l'objet du plus grand nombre de plaintes, tandis que le Luxembourg, la Finlande et la Suède étaient les États les moins concernés - ce qui naturellement doit être analysé avec prudence et en tenant compte notamment des différences de population. Ces chiffres précis sont donnés en annexe. Par grandes catégories, et étant entendu que les plaintes mentionnent parfois plusieurs problèmes, les plaintes enregistrées en 1997 évoquaient des difficultés liées à la nature dans près d'un cas sur deux, à l'évaluation d'impact environnemental dans un cas sur quatre, aux problèmes de déchets dans un cas sur dix, de pollution de l'air dans un cas sur dix et de pollution de l'eau dans un cas sur dix.

Le plus souvent, les plaintes et les pétitions dénoncent des problèmes ponctuels, très concrets, affectant directement les plaignants ou les auteurs de la pétition. Tel est notamment le cas de la plupart des plaintes portant sur l'évaluation d'impact

environnemental (directive 85/337/CEE) ou sur des détériorations d'espaces classés ou à classer en zone de protection spéciale conformément à la directive 79/409/CEE (oiseaux sauvages). Ces problèmes sont parfois représentatifs d'une situation générale existant dans le territoire d'un ou plusieurs États membres.

La Commission, dans un premier temps, demande des informations à l'État membre sur les faits allégués par le plaignant et par là attire l'attention des autorités compétentes sur les dispositions du droit communautaire qui pourraient avoir été violées. Cette intervention permet d'abord de vérifier la réalité et le sérieux des éléments contenus dans la plainte, et de surcroît peut inciter les autorités compétentes à rectifier la situation. Si les informations disponibles confirment l'existence d'une présomption sérieuse de violation du droit communautaire, soit la Commission poursuit une procédure spécifique sur la base des éléments dont elle dispose, soit elle essaie d'identifier le problème d'ordre général à l'origine des infractions ponctuelles en vue de le poursuivre.

Un nombre important de problèmes soulevés dans le cadre des plaintes découle d'une transposition incomplète ou incorrecte des directives. C'est pourquoi la Commission, sans abandonner l'instruction des cas de mauvaise application faisant ressortir des questions de principe ou de nature horizontale ou encore des pratiques administratives contraires aux directives, concentre ses efforts sur le traitement des problèmes de conformité. A cet égard, une meilleure formation et une meilleure information sur le droit communautaire, notamment des fonctionnaires nationaux, pourrait dans certains cas faciliter une meilleure application du droit communautaire.

Les infractions décelées dans le cadre de l'instruction des plaintes et pétitions soulèvent aussi, parfois, la question de l'absence d'infrastructures techniques adéquates. Dans ces cas, la Commission s'efforce, parallèlement à son activité traditionnelle de contrôle de l'application du droit communautaire de l'environnement, de poursuivre son action d'amélioration des infrastructures environnementales par le biais des projets financés par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion.

1.5. Liberté d'accès à l'information

La directive 90/313/CEE concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement constitue une législation à vocation globale particulièrement importante, dans la mesure où la diffusion des informations auprès des citoyens permet une prise en compte de tous les problèmes environnementaux, une participation éclairée et effective aux choix collectifs et un contrôle démocratique. La Commission estime que les citoyens, grâce à cet instrument, peuvent utilement contribuer à la protection de l'environnement.

Or à cet égard, si tous les États membres ont communiqué les mesures nationales de transposition de la directive, la mise en conformité des droits nationaux avec les exigences de cette directive est, dans bien des cas, non résolue. La Commission doit donc poursuivre les procédures d'infraction engagées, sans que des résultats satisfaisants soient encore atteints.

La Commission a ainsi déposé en 1997 à la Cour de justice une requête concernant la législation allemande (affaire C-217/97), et notifié des avis motivés concernant l'Espagne, les Pays-Bas, le Portugal, cependant que des procédures se poursuivent contre plusieurs autres États membres. Bien que l'Italie ait finalement communiqué une législation de transposition, certains problèmes de conformité persistent.

Si la Commission n'ignore pas la difficulté à modifier la législation nationale dans une matière susceptible d'entraîner de profonds changements des pratiques administratives, elle doit aussi constater des cas de mauvaise application dénoncés dans des plaintes. Or les questions de non-conformité des mesures de transposition se trouvent, dans la plupart des cas, à l'origine des plaintes introduites auprès de la Commission. Les plaintes portent souvent sur des questions telles que le refus des administrations nationales de donner suite aux demandes d'information, les délais de réponse, l'interprétation trop large par les administrations nationales des exceptions au principe de communication ou l'exigence de paiement de redevances excédant des montants raisonnables.

Conformément à l'article 8 de la directive 90/313/CEE, tous les États membres - sauf le Portugal, contre lequel a été engagé, par voie de conséquence, une procédure d'infraction - ont communiqué un compte rendu de l'expérience acquise dans l'application de la directive. Sur cette base, la Commission sera amenée, probablement à la fin de l'année 1998, à présenter un rapport au Parlement européen, assorti d'éventuelles propositions de révision.

La Commission encourage les plaignants à faire appel aux moyens mis à leur disposition par la directive et par la législation nationale de transposition. En effet, l'article 4 de la directive impose l'existence de voies de recours administratives ou judiciaires contre les décisions de refus opposées à des demandes d'accès aux informations environnementales. Lorsque les plaintes sont introduites parallèlement à des recours judiciaires ou administratifs nationaux, la Commission sollicite que des informations concernant les suites données aux démarches des plaignants dans leurs États lui soient transmises.

Il y a enfin lieu de mentionner que la Cour de justice sera appelée à interpréter certaines notions de la directive, suite à des questions préjudicielles posées par des juridictions allemandes. En effet, l'affaire C-321/96 reste pendante et la Cour doit interpréter notamment les termes "information relative à l'environnement" (article 2 point a), "Instruction préliminaire" (article 3 paragraphe 2, troisième tiret), ainsi que la notion de prise de position de l'autorité chargée de l'entretien des sites et paysages dans une procédure d'approbation de plan relatif à la construction d'une route. Enfin, la question préjudicielle C-296/97 porte sur l'interprétation de la notion d'instruction préliminaire au regard de l'accès à une expertise établie dans le cadre d'une procédure administrative pour la fermeture d'une mine.

1.6. Évaluation de l'impact environnemental

La directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement constitue l'instrument juridique à vocation environnementale globale par excellence. En effet, la directive impose une prise en compte des enjeux environnementaux dans de nombreuses décisions ayant une portée collective.

On ne peut manquer de remarquer que certaines procédures d'infractions engagées par la Commission dans ce domaine portent sur le caractère incorrect de la transposition de la directive, dans la mesure où les États membres tardent à modifier de manière appropriée leur législation nationale. Ainsi, la Belgique, dont la Cour de justice a reconnu le 2 mai 1996 le manquement pour transposition incorrecte et incomplète de la directive 85/337/CEE (affaire C-133/94), n'a toujours pas exécuté entièrement l'arrêt. Confirmant le point de vue de la Commission, la Cour avait précisé que l'article 4 disposant que les États membres doivent, lorsqu'ils considèrent que leurs caractéristiques l'exigent,

soumettre à une évaluation d'impact environnemental, ne pouvait être interprété comme permettant à la région flamande d'exclure globalement et définitivement, dans sa transposition de la directive, la possibilité d'une évaluation pour une ou plusieurs classes de projets visées à l'annexe II. La Cour critiquait également l'absence de procédure de consultation transfrontalière pour les régions de Bruxelles et de Flandre, mais la situation a été régularisée sur ce point. Il n'en va pas de même pour l'autre grief et la Commission poursuit la procédure sur le fondement de l'article 171.

Trois requêtes pour transposition non conforme sont toujours pendantes devant la Cour concernant l'Allemagne (affaire C-301/95), l'Irlande (affaire C-392/96) et le Portugal (affaire C-150/97). D'autres États membres, comme l'Italie, l'Espagne ou la Grèce font également l'objet de procédures d'infraction.

Plusieurs États membres ont indiqué poursuivre leurs travaux de modification des textes nationaux de transposition à la lumière de la directive 97/11/CE⁶ modifiant la directive 85/337/CEE. Le délai de transposition de la directive 97/11/CE échoit le 14 mars 1999, et une transposition plus précoce est toujours possible. Il n'est toutefois pas possible pour la Commission d'accepter un vide juridique en attendant que la nouvelle directive soit transposée.

La directive 97/11/CE introduit quatre modifications importantes dans le texte initial de la directive 85/337/CEE. En premier lieu, l'annexe I (évaluation d'impact obligatoire dans tous les cas) est substantiellement élargie, puisqu'elle mentionne désormais 21 catégories de projets, au lieu de 9. En second lieu, l'article 4 de la directive 85/337/CEE est modifié par l'introduction, pour l'examen au cas par cas ou la fixation des seuils à partir desquels l'évaluation d'impact est obligatoire, d'une procédure devant s'appuyer sur les critères de sélection fixés à l'annexe III ("screening procedure"); on peut d'ailleurs remarquer que cette modification, qui encadre selon des critères objectifs la décision des États membres de soumettre ou non une catégorie de projets à une évaluation d'impact, est dans la même ligne que la jurisprudence récente de la Cour de justice⁷. En troisième lieu, l'article 5 modifié de la directive 85/337/CEE prévoit que, si le maître d'ouvrage le demande, l'autorité compétente pour autoriser les projets donne au maître d'ouvrage un avis sur le contenu et l'étendue exacte des informations à fournir dans le cadre de l'évaluation d'impact environnemental, sur la base des informations spécifiées à l'annexe IV ("scoping procedure"). En dernier lieu, le nouvel article 7 de la directive 85/337/CEE incorpore dans la législation communautaire, en ce qui concerne les relations entre États membres, les principales dispositions de la convention dite

⁶ Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOCE N° L 73, 14.03.97, p.5.

⁷ Dans son arrêt du 24 octobre 1996 rendu dans l'affaire C-72/95 (Aannemerbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. / Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland) suite à une question préjudicielle du Raad van State néerlandais, la Cour de justice a estimé qu'un État membre excéderait la marge d'appréciation dont il dispose pour déterminer quels sont les projets non susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, en excluant en pratique toute étude pour toute une catégorie de projets, sauf si une appréciation globale permet d'établir que cette catégorie de projets n'est pas susceptible d'entraîner d'incidences notables pour l'environnement.

d'Espoo sur l'évaluation d'impact environnemental dans un contexte transfrontière⁸, entrée en vigueur en septembre 1997.

Par ailleurs, le Parlement européen poursuit l'examen de la proposition de directive adoptée par la Commission en décembre 1996 concernant l'évaluation d'impact de certains plans et programmes. Cette proposition vise à prendre en compte les problèmes d'évaluation d'impact non plus seulement au niveau des projets individuels, mais au niveau plus général de la programmation des infrastructures et des aménagements d'ensemble.

De nombreuses plaintes reçues par la Commission et pétitions présentées au Parlement européen dénoncent, au moins à titre incident, la mauvaise application par les autorités nationales de la directive 85/337/CEE.

Mais désormais, alors que la directive a contribué à généraliser le recours à l'évaluation d'impact dans tous les États membres, les plaintes et pétitions portent surtout sur la qualité des études d'impact (notamment, sur l'insuffisance de l'évaluation des effets indirects du projet) et sur le fait que les recommandations découlant de l'évaluation de l'étude d'impact (notamment suite à la consultation du public concerné) ne sont pas suffisamment prises en considération dans la décision finale. Ceci recouvre partiellement les cas de début des travaux avant la fin de la procédure d'impact, ce qui constitue un des autres griefs les plus courants. Il est assez fréquent également que, s'agissant de projets relevant de l'annexe II, les États membres ne justifient pas toujours de manière précise la décision de ne pas procéder à une évaluation de l'impact environnemental.

Il est clair que l'instruction des cas mettant en cause la qualité des études d'impact et l'insuffisance de leur prise en considération posent d'importants problèmes aux services de la Commission. S'il est vrai que la directive contient des dispositions sur le contenu des études d'impact (l'article 3 fait référence aux effets directs et indirects du projet sur plusieurs facteurs dont l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le paysage et le patrimoine culturel), il n'est pas toujours aisé de contester le bien-fondé du choix opéré par des autorités nationales. Comme la Cour de justice l'a dit dans son arrêt du 11 août 1995 (affaire C-431/95, Commission contre Allemagne) portant sur la construction de la centrale thermique de Grosskrotzenburg, dans le cadre de la procédure de l'article 169, la Commission doit préciser sur quels points concrets les exigences de la directive n'ont pas été respectées et produire les éléments de preuve correspondants. Or de tels éléments ne sont pas aisés à rapporter, en particulier si les plaignants ne parviennent pas eux-mêmes à fournir ces éléments à la Commission.

De plus, les cas de mauvaise application soumis à la Commission concernant cette directive soulevant le plus souvent des questions de fait (existence et qualification), un contrôle des violations éventuelles a toutes chances de s'exercer plus efficacement de manière décentralisée, à travers notamment les tribunaux nationaux. Les plaignants doivent donc songer à utiliser pleinement les voies de recours internes, y compris juridictionnelles, pour faire respecter les droits qui découlent pour eux de la directive. Il est évident que les citoyens peuvent au besoin évoquer devant les autorités nationales compétentes (administratives ou juridictionnelles) l'obligation de respecter ces dispositions du droit communautaire. Il ne faut pourtant pas en attendre à court terme

⁸ Convention sur l'évaluation d'impact environnemental dans un contexte transfrontière signée à Espoo, Finlande, le 25 février 1991, approuvée par la Communauté par la décision du Conseil du 15 octobre 1996, non encore publiée au Journal Officiel.

une disparition des cas soumis à la Commission, dans la mesure où, dans de nombreux cas, les auteurs de plaintes et de pétitions n'ont actuellement pas accès au juge, faute de pouvoir prouver un intérêt à agir. Selon la Commission, ceci confirme la nécessité de mettre en place des procédures au niveau national pour recevoir et instruire les plaintes du public et d'élargir le droit d'accès aux juridictions nationales, en matière d'application du droit communautaire de l'environnement, pour les citoyens et les organisations représentatives.

On peut noter qu'une question préjudicielle soumise à la Cour de justice par le Raad Van State néerlandais (affaire C-81/96) n'a pas été tranchée à ce jour. Elle porte sur le point de savoir si est conforme à la directive l'exécution d'un projet sur la base d'une autorisation octroyée avant la date d'entrée en vigueur de la directive et sans évaluation d'impact environnemental, pour un projet qui désormais relève de l'annexe I (évaluation d'impact environnemental obligatoire en toute hypothèse), l'autorisation initiale n'ayant pas été utilisée immédiatement.

Il faut mentionner, pour finir, que la Commission a organisé en 1997 deux réunions informelles d'experts appartenant aux administrations des États membres pour assister ces derniers dans la transposition de la directive 97/11/CE. Les travaux portent notamment sur la mise en oeuvre de l'article 4 en conjonction avec les annexes II et III.

1.7. Actions à entreprendre

Les problèmes mis en exergue dans les rapports précédents concernant la mise en oeuvre du droit de l'environnement demeurent malheureusement pour l'essentiel identiques : mesures nationales de transposition communiquées avec retard, conformité incertaine, application incertaine, inégale voire parfois laxiste qui ne satisfait pas les citoyens dans certains cas, comme en témoigne le nombre toujours élevé de plaintes et de pétitions.

La première réponse de la Commission à ce phénomène consiste à poursuivre la mise en oeuvre de la réforme des règles internes de traitement des procédures d'infraction pour en augmenter la rapidité et l'efficacité. Parallèlement, la Commission poursuivra la réflexion engagée par sa communication précitée sur la mise en oeuvre du droit communautaire de l'environnement. Enfin la Commission continuera à être disponible à assister les États membres dans la tâche de transposition et d'application du droit communautaire de l'environnement.

Plus généralement, la Commission reste attentive aux perspectives ouvertes, pour la mise en oeuvre du droit communautaire de l'environnement, par toute une série de développements auxquels elle contribue activement ou qui ont fait l'objet d'initiatives communautaires : recours aux accords environnementaux, responsabilité civile environnementale dans les États membres, extension des activités du réseau informel IMPEL existant en matière de mise en oeuvre du droit communautaire environnemental ("Implementation and Enforcement of EU Environmental Law"), intégration de l'environnement dans les autres politiques communautaires.

2. SITUATION DANS LES DIFFÉRENTS SECTEURS

2.1. Air

La situation dans ce secteur se caractérise par une nette réduction du nombre des procédures d'infraction. Ceci s'explique avant tout par la communication de mesures de

transposition pour certaines directives du secteur - communication dont il faut toutefois regretter le caractère tardif, et souvent postérieur à l'engagement par la Commission de procédures d'infraction. Un certain nombre de problèmes demeurent cependant dans le secteur, tant en matière d'application des directives datant des années 1980 et en voie de révision pour renforcer la protection de l'environnement, qu'en ce qui concerne les problèmes d'ozone ou d'incinération de déchets.

L'année 1997 a vu se résoudre la plupart des retards dans la communication des mesures nationales de transposition des directives 93/12/CEE sur la teneur en soufre des combustibles liquides, 94/63/CE concernant la lutte contre les émissions de composés organiques volatils et 94/66/CE relative aux grandes installations de combustion. La Commission a donc pu classer les procédures d'infraction engagées contre l'Irlande, la Grèce, le Portugal, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg, la Suède et la Finlande; certains retards perdurent toutefois pour l'Allemagne.

Les efforts déployés par l'Autriche et la Finlande pour assurer la transposition de l'acquis communautaire dans ce secteur ont permis le classement des procédures engagées pour les directives 80/779/CEE, 82/884/CEE et 85/203/CEE concernant la pollution de l'air respectivement par le dioxyde de soufre, par le plomb et par le dioxyde d'azote.

Suite à la mise en conformité des législations nationales, la Commission a pu classer les procédures engagées contre le Royaume-Uni pour la directive 85/203/CEE (dioxyde d'azote), et le Portugal pour la directive 88/609/CEE (émissions atmosphériques des grandes installations de combustion). Il n'en va pas de même pour ce dernier État s'agissant de la transposition de la directive 84/360/CEE (pollution atmosphérique des installations industrielles) dans la mesure où le système d'autorisation ne couvre pas toutes les installations visées par la directive.

En matière d'application des trois dernières directives citées, la Commission continue à demander aux États membres les données concernant les valeurs mesurées chaque fois qu'elle est saisie d'une plainte, et à classer les plaintes ou procédures d'infraction lorsqu'elle vérifie que les valeurs prévues dans les directives ne sont pas dépassées. Tel a été le cas par exemple concernant l'application de la directive 80/779/CEE (dioxyde de soufre et particules en suspension) à Bootle Docks dans le Merseyside (Royaume-Uni) et Lisbonne et Barreiro (Portugal).

S'agissant de la directive 92/72/CEE concernant la pollution de l'air par l'ozone, les problèmes de non-communication des mesures nationales de transposition ont été résolus. En effet, suite à la notification par la Grèce et l'Italie de mesures de transposition, la Commission s'est désistée de ses recours devant la Cour de justice pour non-communication (respectivement affaires C-331/96 et C-286/96). Le Portugal et la Suède ont également notifié, quoiqu'avec retard, des mesures de transposition de cette directive. La transposition et la mise en oeuvre de cette directive sont importantes dans la mesure où elle vise avant tout à la connaissance du phénomène et à l'information des populations sur les épisodes de pollution par l'ozone et la nécessité de mieux s'en protéger, et où elle constitue le premier acte communautaire adopté sur cette question, avant d'autres actes éventuellement destinés à combattre le phénomène de l'ozone.

En outre, l'application de cette directive a suscité un certain nombre de plaintes dans plusieurs États membres, notamment concernant la mauvaise application de l'article 5 de la directive dans plusieurs villes européennes. En cas de dépassements des niveaux d'ozone mentionnés dans l'annexe I de la directive pour l'information et l'alerte de la

population (180 µg/m³ et 360 µg/m³), les autorités compétentes sont tenues de prendre les mesures nécessaires pour que le public soit informé (par exemple au moyen de la radio, de la télévision ou de la presse écrite) des valeurs dépassées, de la population affectée et des précautions à prendre par celle-ci. Une procédure a par ailleurs été engagée contre la France, dans la mesure notamment où cet État n'a pas précisé la localisation des stations de mesure et n'informe pas correctement la Commission des résultats des mesures effectuées. D'autres États membres, d'ailleurs, ne communiquent pas à temps ou complètement les informations requises.

S'agissant de l'incinération des déchets, la directive 94/67/CE concernant l'incinération des déchets dangereux devait être transposée au 31 décembre 1996. Onze États membres n'ont toujours pas communiqué de mesures de transposition, et la Commission poursuit des procédures pour faire cesser cette infraction au droit communautaire.

S'agissant des deux directives concernant la lutte contre la pollution atmosphérique provenant de l'incinération des déchets municipaux 89/369/CEE (installations nouvelles) et 89/429/CEE (installations anciennes), certains problèmes perdurent. La Commission a pu classer la procédure contre le Portugal pour non-conformité de la législation de transposition de la directive 89/429/CEE, après avoir décidé de saisir la Cour de justice. Mais la Commission poursuit contre l'Italie une procédure d'infraction sur le fondement de l'article 171, suite à l'arrêt du 26 juin 1996 dans l'affaire C-237/95 où la Cour de justice a constaté le manquement pour non-communication des mesures de transposition des deux directives. Des procédures précontentieuses ont également été engagées contre la Belgique pour non-conformité de la législation de transposition des deux directives.

Par ailleurs, il faut rappeler que pour contribuer à l'amélioration de la qualité de l'air à Athènes, la Commission a lancé, avec la collaboration du Centre de recherches d'Ispra et de la Mairie d'Athènes, une campagne de surveillance de la qualité atmosphérique dont les résultats sont attendus au courant de l'année 1998.

Une question préjudicielle soumise à la Cour de justice par un tribunal italien (affaire C-284/95) et portant sur l'interprétation et validité du règlement 3093/94 du Conseil relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, n'a pas été tranchée à ce jour. La question porte sur les restrictions à la production et à l'utilisation des halons et des HCFC, gaz dangereux pour l'environnement.

Il faut rappeler pour finir que la directive 96/62/CE⁹ concernant la qualité de l'air ambiant devra être transposée le 21 mai 1998 au plus tard, et que cette directive constituera la base d'une série d'actes communautaires à adopter pour fixer de nouvelles valeurs limites pour les polluants atmosphériques, à commencer par ceux déjà couverts par les directives existantes, ainsi que pour déterminer des seuils d'information et d'alerte, pour harmoniser les méthodes d'évaluation de la qualité de l'air et pour permettre une meilleure gestion de la qualité de l'air dans un souci de protection de la santé et des écosystèmes.

2.2. Chimie et biotechnologies

La législation communautaire dans le domaine de la chimie et des biotechnologies rassemble plusieurs groupes de directives portant sur des produits ou des activités qui présentent des caractéristiques communes : complexité technique, évolutions fréquentes

⁹ Directive 96/62/CE du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant, JOCE N° L 296, 21.11.1996, p.55.

pour s'adapter au progrès des connaissances, champ d'application à la fois scientifique et industriel, risques particuliers pour l'environnement. Le respect du principe de précaution est particulièrement important dans ce domaine.

Il faut d'ailleurs rappeler qu'en raison même de ces caractéristiques, la plupart des dérogations transitoires accordées aux trois nouveaux Etats membres pour maintenir des standards plus élevés portent sur ce secteur.

La directive 67/548/CEE relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances chimiques dangereuses est caractérisée par ses modifications fréquentes, rendues nécessaires par les évolutions scientifiques et techniques. Ainsi, alors que la directive 92/32/CEE du Conseil portant septième modification de la directive 67/548/CEE devait être transposée au plus tard le 31 octobre 1993, la directive 96/56/CE¹⁰ prévoit le remplacement, en matière d'étiquetage des substances dangereuses, du sigle CEE par le sigle CE au plus tard le 1er juin 1998. Les annexes de la directive 67/548/CEE, qui mentionnent des listes de substances, évoluent plus rapidement encore, sous forme de directives de la Commission. Ainsi les directives 93/21/CE¹¹ (18ème adaptation au progrès technique) et 96/54/CE¹² (22ème adaptation) sont pour partie arrivées à échéance de transposition en 1997, une seconde partie de la directive 96/54/CE devant être transposée au 1er juin 1998, tandis que la directive 97/69/CE¹³ (23ème adaptation) doit être transposée au plus tard au 16 décembre 1998.

Face à cette évolution rapide des textes communautaires, il faut regretter des retards trop fréquents dans la transposition. Mais la Commission engage systématiquement des procédures à cet égard, et n'hésite pas à saisir la Cour de justice chaque fois que nécessaire. Malgré l'engagement récent de travaux de transposition, la Belgique continue à éprouver des difficultés à suivre le rythme de transposition des adaptations successives au progrès technique de la directive 67/548/CEE relative aux substances dangereuses. La Cour de justice a ainsi reconnu le 29 mai 1997 (affaires jointes C-313/96, C-356/96, C-358/96) le manquement de la Belgique à son obligation de transposer dans les temps les directives 93/21/CEE, 91/410/CEE, 93/90/CEE qui sont des adaptations de la directive 67/548/CEE. De plus la Commission poursuit sur le fondement de l'article 171 du traité la procédure relative à l'exécution de l'arrêt du 12 décembre 1996¹⁴ constatant le manquement de la Belgique pour retard de transposition de quatre autres directives du secteur. Enfin la Cour a constaté par arrêt du 11 décembre 1997 que la Belgique n'avait pas transposé en temps utile les directives 93/72/CE et 93/101/CE (affaire C-190/97).

En revanche, la situation a été régularisée par l'Italie et le Portugal, et la Commission a pu classer, durant l'année 1997, de nombreuses procédures d'infraction contre ces deux

¹⁰ Directive 96/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 septembre 1996 modifiant la directive 67/548/CEE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses, JOCE N° L 263, 18.09.1996, p.35.

¹¹ Directive 93/21/CEE de la Commission du 27 avril 1993 portant 18ème adaptation au progrès technique de la directive 67/548/CEE, JOCE N°L 110 du 04.05.1993, p.20.

¹² Directive 96/54/CE de la Commission du 30 juillet 1996 portant 22ème adaptation au progrès technique de la directive 67/548/CEE, JOCE N°L 248 du 30.09.1996, p.1.

¹³ Directive 97/69/CE de la Commission du 5 décembre 1997 portant 23ème adaptation au progrès technique de la directive 67/548/CEE, JOCE N°L 343 du 13.12.1997, p.19.

¹⁴ Commission / Belgique arrêt du 12.12.1996, affaires jointes C-218/96, C-220/96, C-221/96, C-222/96, concernant les directives 93/105/CEE, 92/69/CEE, 93/67/CEE, 92/32/CEE; cet arrêt portait également sur l'absence de communication de mesures de transposition pour la directive 93/86/CE (marquage des piles (affaire C-219/96).

Etats, notamment du cas concernant l'Italie qui a fait suite à l'arrêt du 14 mars 1996, dans l'affaire C-238/95 relative à la non-transposition de la directive 93/67/CE. La Commission a également classé les procédures portant sur la transposition de la directive 94/69/CE et qui visaient la France, la Grèce, le Danemark, l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Autriche et la Finlande. Les procédures concernant cette directive ont cependant dû être maintenues ouvertes contre la Belgique, le Portugal et l'Irlande.

S'agissant de la directive 82/501/CEE dite "Seveso" relative à la prévention des risques d'accidents industriels majeurs, la Commission a déposé une requête à la Cour de justice contre l'Allemagne (affaire C-192/97), en raison de la non conformité de la législation, trop restrictive quant aux installations et aux substances couvertes, par rapport à la directive. Par ailleurs, la Commission a déposé une requête à la Cour de justice contre l'Italie (affaire C-336/97), en raison de la mauvaise application de la directive en ce qui concerne les plans d'urgence, les inspections et les mesures de contrôle. La Commission a également notifié en 1997 un avis motivé à l'Espagne pour mauvaise application de la directive 82/501/CEE, concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, et notamment pour ne pas avoir mis en oeuvre, dans un cas ponctuel, de manière satisfaisante l'article 8 de cette directive (information sur les mesures de sécurité et sur le comportement correct à adopter en cas d'accident).

Il faut noter que la directive 96/82/CE¹⁵, qui doit être transposée au plus tard le 3 février 1999, remplacera la directive 82/501/CEE à compter du 3 février 2001 avec notamment pour objectifs une extension du champ d'application à davantage d'établissements potentiellement à l'origine d'accidents dangereux et un développement des échanges d'information entre États membres.

S'agissant de la directive 87/217/CEE concernant la prévention et la réduction de la pollution par l'amiante, les procédures pour non-conformité contre le Portugal et le Royaume-Uni ont pu être classées, mais il n'en va pas de même pour le cas contre l'Irlande. L'examen de la conformité de la législation belge se poursuit.

S'agissant de la directive 86/609/CEE relative à la protection des animaux utilisés à des fins expérimentales, la Commission a déposé à la Cour de justice en 1997 des requêtes contre la Belgique (affaire C-268/97) et le Portugal (C-299/97) dans la mesure où les législations de transposition ne sont pas conformes aux exigences de la directive, respectivement quant à la formation des personnels de laboratoire et la reconnaissance mutuelle des résultats des expériences menées dans les autres États membres, et quant aux inspections menées dans les établissements où sont utilisés les animaux. Des procédures d'infraction se poursuivent contre d'autres États, en particulier le Luxembourg et l'Irlande, en raison du caractère incorrect de la transposition ou de problèmes de mauvaise application. La Suède n'a par ailleurs pas communiqué des mesures de transposition pour plusieurs dispositions de la directive.

Par ailleurs, la Commission continue d'enregistrer des plaintes relatives à l'application de cette directive, notamment sur l'utilisation de chiens errants à des fins expérimentales et sur les soins et conditions d'hébergement des animaux destinés aux expériences. Dans le cadre de l'instruction de ces plaintes - qui font l'objet d'une grande sensibilité de la part de l'opinion publique - la Commission poursuit ses contacts avec les autorités nationales dans le but de s'assurer du respect intégral des dispositions de cette directive.

¹⁵ Directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, JOCE N° L 10, 14.01.1997, p.13.

S'agissant des organismes génétiquement modifiés (OGM), leur usage a été encadré par la directive 90/219/CEE qui porte sur leur usage confiné et la directive 90/220/CEE qui porte sur leur dissémination. Ces directives ont été modifiées en 1994 afin de les adapter au progrès technique, la première par la directive 94/51/CE et la seconde par la directive 94/15/CE. Plus récemment, la directive 97/35/CE¹⁶ est venue modifier l'annexe III de la directive 90/220/CEE.

Les deux directives originaires font l'objet de propositions de révision plus fondamentales. La proposition de modification de la directive 90/219/CEE adoptée par la Commission en 1996 a fait l'objet d'une position commune du Conseil en décembre 1997. Cette proposition de modification porte principalement sur l'adaptation des procédures administratives au risque effectif lié aux activités impliquant des OGM; ces derniers seront désormais regroupés dans quatre, et non plus deux, groupes de risque; des mesures minima de confinement et de contrôle sont définies pour chaque groupe de risque, la possibilité d'adapter la directive au progrès technique étant simplifiée. La Commission a également adopté à la fin de l'année 1997 une proposition de révision de la directive 90/220/CEE qu'elle a soumise au législateur communautaire et qui accroît la transparence de la procédure d'approbation de la mise sur le marché des OGM, systématise la labellisation des produits utilisant ces organismes, détermine des principes communs pour l'évaluation des risques et adapte les procédures administratives aux risques, y compris indirects.

Le Luxembourg s'est conformé à l'arrêt de la Cour de justice du 17 octobre 1996 dans l'affaire C-312/95 et a communiqué les mesures de transposition des directives 90/219/CEE et 90/220/CEE concernant les organismes génétiquement modifiés. Il n'en va pas de même de la communication de mesures de transposition des directives 94/15/CE et 94/51/CE, et la Commission a saisi la Cour de justice de ces retards (affaire C-339/97).

La Cour, dans un arrêt du 29 mai 1997 (affaire C-357/96), a reconnu le manquement de la Belgique quant à l'absence de communication de mesures de transposition de la directive 94/15/CE. En l'absence de régularisation, la Commission poursuit une procédure sur le fondement de l'article 171 du traité. La Commission a également saisi la Cour des autres aspects de la transposition des directives en Belgique (affaire C-343/97). D'une part, en effet, la Belgique n'a toujours pas communiqué de mesures de transposition de la directive 94/51/CE; de plus, la directive 90/220/CEE n'apparaît pas encore être complètement transposée.

La Commission a saisi la Cour de l'absence de communication par le Portugal des mesures de transposition de la directive 94/51/CE (affaire C-285/97). La Commission a décidé de saisir la Cour de la non-conformité de la transposition par l'Allemagne de la directive 90/219/CEE s'agissant des articles 14 (plans d'urgence), 15 (information des autorités par l'utilisateur en cas d'accident) et 16 (consultation de la Commission et des États membres sur les plans d'urgence et en cas d'accident).

D'autres procédures portant sur le caractère conforme des mesures de transposition sont en cours, par exemple contre le Portugal. En revanche, la Commission a pu classer un certain nombre de procédures engagées pour non-communication des mesures de

¹⁶ Directive 97/35/CE de la Commission du 18 juin 1997 portant deuxième adaptation au progrès technique de la directive 90/220/CEE du Conseil relative à la dissémination volontaire d'organisme génétiquement modifiés dans l'environnement, JOCE N° L 169, 27.06.1997, page 72.

transposition de la directive 94/51/CE (France, Irlande, Espagne) et de la directive 94/15/CE (Royaume-Uni, Allemagne, Espagne).

2.3. Eau

La Commission poursuit sa tâche de contrôle de la mise en oeuvre des directives en vigueur. Avec environ un quart des procédures d'infraction existantes en matière environnementale, avec les plaintes et avec les pétitions reçues par le Parlement européen qui sont instruites par la Commission, la législation communautaire relative à la qualité de l'eau continue à faire l'objet d'une activité importante de la part de la Commission. Cette situation trouve son origine dans l'importance quantitative et qualitative des obligations découlant du droit communautaire qui pèsent sur les États membres en la matière, mais aussi dans la sensibilité croissante des citoyens aux questions de protection de la qualité de l'eau.

S'agissant de la directive 75/440/CEE relative aux eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire¹⁷, plusieurs procédures d'infraction sont en cours. Ces dernières portent notamment sur l'établissement de programmes d'action organiques systématiques (article 4, paragraphe 2 de la directive) outil essentiel pour la protection de l'eau (nitrates, pesticides, etc.) ainsi que sur les conditions de mise en oeuvre des dérogations prévues à l'article 4 paragraphe 3. La Commission a pu procéder au classement de la procédure engagée contre la Belgique sur le fondement de l'article 171, suite à l'arrêt du 11 juin 1991 (affaire C-290/89), compte tenu de l'édiction d'une législation en Wallonie relative à l'échantillonnage et de la mise en oeuvre de plans organiques sur l'ensemble du territoire belge.

En revanche, la Commission a dû saisir la Cour de justice d'une requête (affaire C-122/97) sur le fondement de l'article 171, en raison de l'absence d'exécution de l'arrêt du 17 octobre 1991 (affaire C-58/89) reconnaissant le manquement de l'Allemagne du fait de l'absence de plan systématique pour l'ensemble de son territoire. De même, la Commission a saisi la Cour de deux affaires concernant le Portugal, l'une portant sur les plans organiques (affaire C-214/97), l'autre sur l'échantillonnage (affaire C-229/97). Par ailleurs, la Commission a notifié à la France un avis motivé relatif à l'usage, en Bretagne, d'eaux polluées par les nitrates pour produire de l'eau alimentaire, sans notamment avoir mis en oeuvre un plan de gestion de la ressource en eau permettant à terme une restauration de la qualité. Des procédures d'infraction restent ouvertes contre le Royaume-Uni et l'Italie concernant la transposition et l'application de la directive.

S'agissant de la directive 76/160/CEE relative à la qualité des eaux de baignade, le taux de surveillance des zones de baignade et la qualité des eaux utilisées tendent à augmenter. Cependant, malgré ces progrès, des procédures d'infraction se poursuivent contre la moitié environ des États membres, dans la mesure où les exigences de la directive sont encore loin d'être pleinement respectées. La procédure concernant le Royaume-Uni pour le cas de Blackpool¹⁸ n'a pas été close dans l'attente d'une exécution complète de l'arrêt de la Cour. L'arrêt concernant l'Espagne (affaire C-92/96) n'a pas encore été rendu, cependant que la Commission a saisi la Cour de justice d'une requête relative à l'Allemagne (affaire C-198/97). La Commission a décidé en octobre 1997 de saisir la

¹⁷ La directive 75/440/CEE est précisée par la directive 79/869/CEE relative aux méthodes d'analyse et d'échantillonnage

¹⁸ Commission contre Royaume-Uni, arrêt du 14 juillet 1993, affaire C-56/90.

Cour pour le caractère insuffisant de la surveillance et la non-conformité d'un certain nombre de lieux de baignade en Belgique. Les trois nouveaux États membres faisaient l'objet de procédures pour non-communication de la législation de transposition; si la procédure relative à la Suède a pu être classée, il n'en va pas de même pour celles concernant l'Autriche et la Finlande (province de Åland).

La mise en oeuvre de la directive 76/464/CEE concernant les substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique ainsi que des directives fixant des normes spécifiques par substance entraîne des procédures d'infraction à l'encontre de la plupart des États membres. S'agissant de l'absence de communication des programmes de réduction de la pollution de l'eau par les substances dangereuses relevant de la liste II de l'annexe de la directive 76/464/CEE ou de l'insuffisance des programmes communiqués, la Commission avait déjà en 1996 saisi la Cour de justice des cas relatifs au Luxembourg, à l'Espagne et à l'Italie (affaires C-206/96, C-214/96 et C-285/96). Ces cas n'ont pas été tranchés à ce jour. La Commission a déposé en 1997 des requêtes ayant un objet analogue concernant l'Allemagne, la Belgique et le Portugal (affaires C-184/97, C-207/97, C-213/97). La Commission poursuit sur le même chef des procédures concernant d'autres États membres. La Commission a également saisi la Cour de justice de la mauvaise transposition par le Portugal de la directive 84/156/CEE relative aux rejets de mercure (affaires C-208/97).

La Commission constate d'ailleurs que l'insuffisance des programmes de réduction entraîne de nombreux cas particuliers de mauvaise application de cette directive (pollution de tel ou tel cours d'eau par des rejets agricoles ou industriels) et que seule une prise en compte globale du problème est de nature à résoudre ces difficultés ponctuelles. De plus certains problèmes liés à l'absence d'autorisation systématique préalablement aux opérations de rejet demeurent dans plusieurs États membres, comme l'illustrent par exemple les affaires pendantes devant la Cour de justice concernant la Grèce (lac de Vegoritis, C-232/95 et golfe de Pagasitikos, C-233/95).

Suite à l'arrêt rendu le 7 novembre 1996 par la Cour de justice dans l'affaire C-262/95 reconnaissant que l'Allemagne avait manqué à ses obligations en transposant les directives 82/176/CEE (mercure), 83/513/CEE (cadmium), 84/156/CEE (mercure), 84/491/CEE (HCH) et 86/280/CEE (plusieurs substances dangereuses) par de simples circulaires administratives, cet État membre a communiqué à la Commission un acte réglementaire qui constitue une transposition formellement correcte des directives, ce qui a permis de classer la procédure d'infraction.

On notera également que la Cour de justice a été saisie de deux questions préjudicielles par le Raad Van State néerlandais (affaires C-231/97 et C-232/97) concernant l'interprétation de la directive 76/464/CEE, et notamment de la notion de "rejet" au regard respectivement des vapeurs polluées se concentrant directement ou indirectement dans les eaux de surface, et du lessivage du bois à la créosote (produit dérivé du goudron utilisé comme antiseptique) dans les eaux de surface. La seconde question porte également sur la notion de "pollution provenant de sources significatives", mentionnée dans la directive 86/280/CEE concernant les valeurs limites pour les rejets de substances dangereuses relevant de la liste I de l'annexe de la directive 76/464/CEE.

S'agissant des directives 78/659/CEE relative aux eaux piscicoles et 79/923/CEE relative aux eaux conchylicoles, plusieurs cas de mauvaise application, qui concernaient la Belgique, la France et l'Espagne, ont pu être classés à la suite de la mise en oeuvre de mesures satisfaisantes. En revanche, les procédures précontentieuses engagées pour la

directive 78/659/CEE sur le fondement de l'article 171 contre l'Italie¹⁹ et l'Allemagne²⁰, concernant respectivement la désignation des zones et l'établissement de valeurs contraignantes et de programmes, se poursuivent. Une procédure d'infraction sur le fondement de l'article 169 se poursuit contre le Royaume-Uni pour non-conformité des mesures de transposition.

La Cour de justice a rendu son arrêt le 4 décembre 1997 dans l'affaire C-225/96 portant sur le manquement de l'Italie concernant la directive 79/923/CEE. La Cour a constaté que cet État membre a manqué à ses obligations en n'établissant pas de programmes en vue de réduire la pollution, en ne fixant pas de valeurs impératives et de valeurs guides pour un certain nombre de substances dangereuses, et en ne désignant pas toutes les eaux correspondant aux caractéristiques objectives d'eaux conchylicoles, conformément à la directive (eaux ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour permettre la vie et la croissance des coquillages).

S'agissant de la directive 80/778/CEE relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, si la Commission reçoit de nombreuses plaintes dénonçant une mauvaise application, celles-ci ne se traduisent pas toujours par des procédures d'infraction, dans la mesure où la charge de la preuve pèse sur la Commission et que les éléments de preuve sont parfois difficiles à obtenir pour les plaignants. Cependant l'affaire relative aux "undertakings" britanniques, dans lequel la Commission estime formellement et substantiellement insuffisants ces engagements non contraignants, est toujours pendante devant la Cour (affaire C-340/96). De même, une procédure est en cours contre le Portugal pour non-conformité de la législation. La Commission a également engagé, suite à une pétition reçue par le Parlement européen, une procédure contre la France concernant la distribution de l'eau dans le département de l'Eure (présence de nitrates dans l'eau distribuée). Il faut également évoquer le caractère apparemment incorrect de la transposition de la directive en Autriche, sauf pour les paramètres nitrates et pesticides.

La Commission a obtenu, par le dépôt d'une requête devant la Cour de justice (affaire C-49/97), le retrait par la France de deux circulaires administratives autorisant la distribution d'eau dépassant très largement les niveaux maxima autorisés en nitrates et pesticides. De même, des cas concernant des dépassements des teneurs en pesticides en Belgique et en Italie ont pu être classés, l'engagement des procédures d'infraction ayant conduit les autorités des deux États concernés à corriger les dépassements permis jusque là.

La mise en oeuvre de la directive 80/68/CEE concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses entraîne un certain nombre de procédures d'infraction. Si la Commission a pu décider de classer le cas engagé sur le fondement de l'article 171 relatif à l'inexécution par l'Allemagne de l'arrêt de la Cour du 28 février 1991 (affaire C-131/88), relatif à la non-conformité de la législation allemande, elle a saisi la Cour de justice d'une requête relative à la non-conformité de la législation portugaise (affaire C-183/97). La Commission poursuit son examen de la conformité des législations irlandaise et française. Des procédures pour mauvaise application concernant le Royaume-Uni sont aussi en cours d'examen, alors qu'un cas de mauvaise application de la directive dans la région de Corinthe en Grèce a

¹⁹ Arrêt du 9 mars 1994, affaire C-291/93

²⁰ Arrêt du 12 décembre 1996, affaire C-298/95

pu être classé. La Suède a communiqué sa législation de transposition de la directive en réponse à une lettre de mise en demeure.

La législation communautaire comprend deux instruments visant à lutter contre le problème spécifique de la pollution par les phosphates et les nitrates et de l'eutrophisation qui en résulte.

Le premier de ces instruments est la directive 91/271/CEE concernant le traitement des eaux urbaines résiduaires. Elle impose aux États membres d'assurer à partir de 1998, 2000 ou 2005, selon la taille des agglomérations, que celles-ci disposent de système de collecte et de traitement des eaux usées. La Commission n'a donc eu à contrôler, jusqu'à présent, que la communication des mesures de transposition ou la conformité desdites mesures. La Commission a engagé des procédures précontentieuses au titre de l'article 171 suite à la reconnaissance par la Cour de justice du manquement de la Grèce²¹, de l'Allemagne²² et de l'Italie²³ concernant l'absence de législation nationale de transposition. A ce jour la Grèce a régularisé sa situation, ce qui n'est pas encore le cas des deux autres États cités. La Commission poursuit également des procédures contre le Portugal et l'Espagne. En revanche, la Finlande a communiqué les programmes d'action prévus, ce qui a permis le classement de la procédure d'infraction. Cette directive étant fondamentale pour l'assainissement des eaux et la lutte contre l'eutrophisation, la Commission attache une importance particulière à sa mise en oeuvre en temps utile. D'ailleurs dans le cadre du Fonds de cohésion et de la politique régionale, la Communauté appuie les efforts des États membres en vue de s'équiper des installations nécessaires.

Le second instrument de la lutte contre l'eutrophisation est la directive 91/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution causée par les nitrates d'origine agricole. Un grand nombre de procédures d'infraction sont engagées pour faire respecter les obligations découlant de la directive 91/676/CEE, sur différents aspects : transposition de la législation, désignation des zones vulnérables, établissement de codes de bonne pratique agricole, établissement des programmes d'action, transmission des rapports sur la mise en oeuvre de la directive. Quatre requêtes ont été déposées à la Cour de justice. Celle visant le Portugal (affaire C-227/97) fait l'objet d'un désistement suite à la résolution des problèmes, au contraire de celles visant l'Espagne (affaire C-71/97), la Grèce (affaire C-173/97) et l'Italie (affaire C-195/97). D'autres procédures concernent également presque tous les États membres, pour l'une ou l'autre des dispositions de la directive.

On notera également que la Cour de justice a été saisie d'une question préjudicielle par un tribunal britannique (affaire C-293/97) concernant les critères caractérisant les "eaux atteintes par la pollution". Selon l'article 3 de la directive 91/676/CEE, les zones des bassins versants qui sont connues pour alimenter ces eaux doivent être désignées en zones vulnérables.

Il convient de noter à titre final que la législation communautaire de l'eau est actuellement en cours de révision afin d'adapter les instruments aux évolutions rencontrées depuis plus de vingt ans qu'a été inaugurée cette politique, et donc de renforcer les exigences actuelles tout en introduisant la gestion par bassin hydrologique. La Commission a ainsi proposé en février 1997 une directive cadre afin d'harmoniser les

²¹ Arrêt du 2 mars 1996, affaire C-161/95

²² Arrêt du 12 décembre 1996, affaire C-297/95

²³ Arrêt du 12 décembre 1996, affaire C-302/95

paramètres de qualité des eaux et de protéger tous les types d'eau. Cette directive, quand elle sera adoptée et mise en oeuvre, sera appelée à remplacer un certain nombre de directives actuelles concernant les eaux souterraines (directive 80/68/CEE) ou superficielles, et dans ce cas destinées à la production d'eau alimentaire (directive 75/440/CEE) ou à la vie des poissons (directive 78/659/CEE) ou des crustacés et coquillages (directive 79/923/CEE). Les règles découlant de la directive 76/464/CEE (rejets dans l'eau) et de ses directives-filles devraient aussi entrer dans le champ de cette législation-cadre. D'autres instruments sont appelés à évoluer, tout en gardant leur spécificité. Ainsi la directive 80/778/CEE (eau potable) a fait l'objet, suite à une proposition de révision adoptée par la Commission, d'une position commune du Conseil en octobre 1997, cependant que la directive 76/160/CEE (eaux de baignade) est toujours en cours de révision (proposition amendée de révision adoptée par la Commission en novembre 1997). On notera enfin que la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (dite "IPPC") mentionnée plus haut comporte des règles relatives à la pollution de l'eau.

2.4. Bruit

La mise en oeuvre des directives soulève moins de difficultés dans ce secteur que dans d'autres. En effet, ces directives établissent des normes applicables aux nouveaux produits à mettre sur le marché. Elles ne s'appliquent donc pas au bruit ambiant résultant de la combinaison de sources multiples (par exemple, du bruit urbain causé par les embouteillages ou par des activités industrielles à proximité de zones résidentielles). Or, les plaintes reçues par la Commission portent sur des questions de bruit ambiant et par conséquent, ne peuvent pas, en l'absence d'une approche communautaire globale prenant en compte et la santé et la qualité de vie, être traitées au niveau communautaire. Il faut néanmoins noter l'engagement d'une procédure d'infraction relative à l'exploitation, sur les aéroports de Bruxelles-Zaventem et d'Ostende en Belgique, d'avions anciens et bruyants en violation de la directive 92/14/CEE relative à la limitation de l'exploitation de certaines catégories d'avions.

S'agissant de la communication des mesures de transposition de la directive 95/27/CE modifiant la directive 86/662/CEE, relative à la limitation des émissions sonores des pelles hydrauliques et à câble, des boteurs, des chargeuses et des chargeuses pelleteuses, la Commission a saisi la Cour de justice des retards de l'Italie (affaire C-324/97) et de la Belgique (affaire C-326/97). En revanche, la Commission a pu procéder au classement des procédures d'infraction engagées à l'encontre de l'Irlande, la Grèce, la France et le Luxembourg pour les retards de transposition de la 95/27/CE, ainsi qu'à l'encontre de l'Autriche pour la directive 86/594/CEE relative au bruit aérien émis par les appareils domestiques.

La Cour de justice a été saisie d'une question préjudicielle (affaire C-389/96) non tranchée à ce jour, portant sur l'interprétation des rapports entre la directive 80/51/CEE (bruits des avions) et l'article 30 du traité (libre circulation des marchandises), s'agissant d'une réglementation allemande qui a pour effet d'interdire l'immatriculation en Allemagne des avions déjà immatriculés dans d'autres États membres qui dépassent les limites sonores établies par cette réglementation, alors que des appareils immatriculés en Allemagne avant l'édiction de cette réglementation peuvent continuer à être exploités.

2.5. Déchets

En ce qui concerne la directive-cadre sur les déchets (directive 75/442/CEE modifiée par la directive 91/156/CEE), l'Espagne et la France n'ont toujours pas communiqué les mesures de transposition des dispositions modifiées, et la Cour de justice a reconnu le 5 juin 1997 le manquement de ces deux États (affaires C-107/96 et C-223/96 respectivement). Ces États ne s'étant pas conformés aux arrêts, la Commission examine ces affaires au regard de l'article 171 du traité.

Si des problèmes de conformité subsistent pour plusieurs États membres, alors qu'ils ont été résolus en Irlande, la plupart des difficultés de mise en oeuvre soulevées par cette directive-cadre concernent son application. Celle-ci continue à faire l'objet de plaintes nombreuses quoiqu'en réduction qui portent principalement sur les décharges de déchets (prolifération de décharges sauvages, localisation contestée des projets de décharges contrôlées, mauvaise exploitation de décharges autorisées, pollution de l'eau par le déversement de déchets directement dans l'eau...). La directive impose une autorisation préalablement à la mise en exploitation d'installation d'élimination et de valorisation de déchets; s'agissant de l'élimination des déchets, cette autorisation doit d'ailleurs fixer des conditions d'exploitation qui en limitent les incidences sur l'environnement.

Il convient cependant de constater que les possibilités d'actions de la Commission en matière de décharges sont particulièrement restreintes dans la mesure où ce domaine ne fait pas encore l'objet d'une réglementation spécifique détaillée au niveau communautaire. La situation à cet égard est en pleine évolution puisque une directive concernant la mise en décharge des déchets est en voie d'adoption par le législateur communautaire, suite à la proposition adoptée par la Commission en mars 1997²⁴.

Ceci étant, des cas ponctuels de décharges illégales sont à même de révéler des problèmes plus généraux de mise en oeuvre des directives régissant le secteur des déchets; ils peuvent notamment résulter de l'absence de plans de gestion des déchets ou de plans insuffisants ou inadéquats. La conjonction d'une situation ponctuelle d'élimination des déchets dans des conditions ne respectant pas l'environnement à Kouroupitos (Crète) et d'une absence de plans de gestion des déchets à ce sujet, lesquels auraient pu permettre de remédier aux manquements constatés, a ainsi conduit la Commission à faire constater, par arrêt de la Cour du 7 avril 1992 (affaire C-45/92), la violation du droit communautaire par la Grèce. Cet arrêt n'ayant pas été exécuté de façon satisfaisante par la République hellénique, la Commission a décidé de saisir la Cour une seconde fois, sur le fondement de l'article 171 du traité. Pour des faits en partie analogues concernant la Campanie en Italie, la Commission a pu décider de classer la procédure d'infraction sur le fondement de l'article 171 qui a fait suite à l'arrêt du 13 décembre 1991 (affaire C-33/90). En revanche, s'agissant toujours de l'Italie, la Commission a décidé de saisir la Cour d'un cas de décharge sauvage dans la vallée de San Rocco.

Eu égard à l'importance de la planification en matière de gestion des déchets, comme les différents exemples précités l'ont mis en lumière, la Commission a décidé en octobre 1997 d'engager des procédures d'infraction à l'encontre de l'ensemble des États membres qui, à l'exception de l'Autriche, n'ont pas établi de manière systématique les plans de gestion des déchets. Ces procédures couvrent, selon les cas, les lacunes concernant les plans requis par l'article 7 de la directive-cadre, les plans de gestion des

²⁴ Document COM(97)105

déchets dangereux, tels que prévus à l'article 6 de la directive 91/689/CEE, ainsi que les déchets d'emballages, pour lesquels l'article 14 de la directive 94/62/CE exige une planification spécifique. Par ailleurs, la Commission poursuit sur le fondement de l'article 171 du traité la procédure engagée contre l'Allemagne du fait de l'inexécution partielle de l'arrêt du 10 mai 1995 (affaire C-422/92) en ce qui concerne le manquement concernant l'absence de plans de gestion pour les déchets dangereux dans plusieurs Länder.

Selon le droit communautaire, les plans de gestion doivent couvrir l'ensemble des déchets soumis à ces directives et porter sur le type, la quantité et l'origine des déchets à valoriser ou à éliminer, sur les prescriptions techniques générales, sur les dispositions spéciales concernant des déchets particuliers et sur les sites et installations appropriés pour l'élimination. Les plans de gestion doivent contribuer à la réalisation des objectifs de limitation de la production et de réduction des déchets, de traitement par priorité par valorisation, d'élimination des déchets en minimisant les risques pour l'environnement, et d'établissement d'un réseau intégré et adéquat de d'installations d'élimination des déchets. Ces objectifs ambitieux démontrent la nécessité pour les États membres de se doter de plans couvrant l'ensemble de leur territoire et qui sont régulièrement mis à jour.

La Cour de justice a précisé à deux reprises durant l'année 1997 la notion de "déchet" énoncée à l'article 1er de la directive-cadre auquel renvoient les directives ultérieurement adoptées dans le domaine des déchets. Dans son arrêt du 25 juin 1997 (affaires jointes C-304/94, C-330/94, C-342/94 et C-225/95, Euro Tombesi et autres), rendu dans le cadre d'un renvoi préjudiciel d'un tribunal italien, la Cour a statué que la notion de déchet ne doit pas être comprise comme excluant des substances ou des objets susceptibles de réutilisation économique, même si les matériaux en cause peuvent faire l'objet d'une transaction ou s'ils sont cotés sur des listes commerciales publiques ou privées. Dans son arrêt du 18 décembre 1997 (affaire C-129/96, ASBL Inter-environnement Wallonie contre Région wallonne), rendu dans le cadre d'un renvoi préjudiciel d'un tribunal belge, la Cour a statué que le simple fait qu'une substance soit intégrée, directement ou indirectement, dans un processus de production industrielle, ne l'exclut pas de la notion de déchet au sens du droit communautaire.

La directive 75/442/CEE est complétée pour ce qui concerne les déchets dangereux par la directive 91/689/CEE. Les procédures d'infraction engagées suite à la non-communication transposition de cette dernière ont partiellement porté leurs fruits et ont pu être classées pour l'Irlande, la Suède, la Grèce, l'Italie, le Danemark, la France le Portugal, le Luxembourg et l'Espagne²⁵ suite à la communication de mesures de transposition.

Les directives concernant les piles et accumulateurs contenant certaines substances dangereuses (91/157/CEE et 93/86/CEE) continuent à soulever des difficultés pour certains États membres.

En premier lieu, leur transposition n'ayant pas été effectuée à temps, la Commission a introduit avec succès auprès de la Cour de justice plusieurs recours en manquement pour non-communication des mesures nationales de transposition de ces deux directives. La Belgique s'est conformée à l'arrêt du 12 décembre 1996 (affaire C-219/96) et a communiqué les mesures de transposition en droit belge de la directive 93/86/CEE.

²⁵ La Commission, qui avait porté l'affaire devant la Cour de justice, s'est désistée de son recours dans l'affaire C-72/97 suite à la communication des mesures de transposition en cours d'instance.

L'Italie a également régularisé sa situation, après l'engagement d'une procédure sur base de l'article 171 du traité pour non-exécution de l'arrêt du 11 juillet 1996 (affaire C-303/95) constatant le défaut de transposition de la directive 91/157/CEE, l'arrêt concernant la directive 93/86/CEE (affaire C-286/96) n'ayant pas encore été rendu par la Cour. La Cour a en 1997 aussi reconnu, dans son arrêt du 29 mai, le manquement de la France pour la transposition des deux directives (affaires jointes C-282/96 et C-283/96) et la Commission veillera, à travers l'engagement d'une procédure sur le fondement de l'article 171 du traité, à assurer l'exécution de l'arrêt. La non-transposition des deux directives a enfin été constatée, pour ce qui concerne l'Allemagne, par l'arrêt du 13 novembre 1997 (affaire C-236/96).

En second lieu, s'agissant de l'application de la directive 91/157/CEE, la Commission poursuit des procédures d'infraction contre les États membres qui n'ont pas encore établi les programmes prévus par l'article 6 de la directive. La Cour de justice a été saisie des cas relatifs à l'Espagne (affaire C-298/97) et à la Belgique (C-347/97) et le sera prochainement des cas relatifs à la Grèce, la France et l'Italie. La procédure se poursuit concernant le Portugal, tandis que celle engagée à l'encontre du Royaume-Uni a pu être classée suite à la communication d'un programme au contenu révisé et couvrant l'Irlande du Nord et Gibraltar.

La directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballage, dont la date de transposition est venue à échéance le 30 juin 1996, contient une disposition novatrice en matière de transposition de directives. Son article 16 prévoit la notification à la Commission et aux autres États membres, pour examen préalable à leur adoption, conformément à la procédure prévue par la directive 83/189/CEE²⁶, des projets de mesures nationales visant à mettre en oeuvre la directive. Cette procédure de notification est assortie d'un délai de blocage de trois mois pendant lequel l'État membre concerné ne peut mettre en vigueur le projet notifié. La Commission et les États membres disposent ainsi d'un délai raisonnable pour apprécier la compatibilité du texte notifié avec les règles communautaires en matière de libre circulation des marchandises et la directive elle-même et attirer l'attention de l'État notifiant sur tout problème susceptible de résulter à cet égard de la mise en oeuvre du projet examiné. Cette disposition, qui impose un dialogue préalable entre la Commission et les États membres dans le domaine de la transposition de la directive, contribue de ce fait à la prévention d'éventuels problèmes de conformité et, en aval, d'application.

Les États membres ont, en général, respecté cette disposition; en revanche, la plupart d'entre eux n'ont effectivement transposé la directive qu'avec retard, et certains n'ont pas encore assuré une mise en oeuvre complète de l'ensemble des dispositions de la directive. La Commission a engagé des procédures d'infraction à cet égard chaque fois que cela s'est révélé nécessaire.

Au-delà de la transposition formelle de la directive 94/62/CE, il incombe également à la Commission d'assurer le contrôle de la conformité des mesures nationales d'exécution. Certes, nombre de difficultés ont pu être résolues au travers de la procédure de notification prévue à l'article 16 dont il vient d'être question. Cependant, ce mécanisme de contrôle préalable n'est pas applicable, par la force des choses, aux mesures adoptées

²⁶ Directive du Conseil du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (J.O. L 109 du 26/04/1983 p. 8), modifiée en dernier lieu par la directive 94/10/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mars 1994 (J.O. L 100 du 19/04/1994 p. 30).

avant l'entrée en vigueur de la directive (le 31 décembre 1994). En effet, rien n'interdit à un État de communiquer à la Commission des textes antérieurs à une directive dès lors qu'il estime que ceux-ci sont de nature à garantir une mise en oeuvre complète et efficace des obligations découlant de l'acte communautaire. Certains États ont ainsi transmis à la Commission des mesures préalables à la directive; il convient de signaler, d'ailleurs, que plusieurs États ont à la fois notifié des projets de nouveaux textes et communiqué des dispositions légales ou réglementaires préexistantes. Sur cette base, la Commission a pu identifier un problème de non-conformité au Danemark en raison de l'interdiction, dans cet État, des canettes métalliques de boissons et d'autres types d'emballages non-réutilisables. Considérant une telle interdiction comme n'étant pas compatible avec la directive, la Commission a engagé une procédure d'infraction.

S'agissant du règlement (CEE) n° 259/93 sur la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté, la Commission poursuit deux procédures à l'encontre de l'Allemagne et de la France pour des affaires concernant des entraves abusives au transfert de certains déchets. L'application du règlement donne lieu, en effet, de façon régulière à des difficultés dès lors qu'il s'agit de déterminer la nature des déchets en cause, puisque le régime applicable diffère selon le degré de nocivité qu'ils présentent. De même, la qualification de l'opération de traitement des déchets en vue de laquelle un opérateur économique veut procéder à un transfert de déchets n'est pas sans poser problèmes: selon qu'il s'agit d'une opération de valorisation ou d'élimination, les procédures à suivre et les possibilités offertes aux autorités publiques de s'opposer à un transfert sont en effet différentes.

La Cour de justice est également conduite à se prononcer sur l'interprétation du règlement 259/93 par le biais de questions préjudicielles posées par des juridictions nationales. Ainsi, elle a été interrogée par le Conseil d'État des Pays-Bas (affaire C-192/96)²⁷ sur l'influence qu'une opération telle que le tri des déchets peut avoir sur la classification de ceux-ci au regard des catégories prévues par le règlement et sur les pouvoirs respectifs des autorités des pays d'expédition et de destination. Dans la mesure où le règlement renvoie parfois à la directive-cadre, une question portant sur le règlement peut concerner également la directive. Ainsi, dans le cadre de la même affaire préjudicielle, la Cour a été interrogée sur le point de savoir si la notion de stockage de déchets en vue de les soumettre à une opération de valorisation, prévue à l'annexe II.B de la directive-cadre, couvre aussi les cas dans lesquels le stockage est effectué dans l'attente d'un transport vers une entreprise de valorisation, indépendamment de la localisation - à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté - de cette entreprise.

Enfin, dans le cadre de l'affaire préjudicielle C-203/96²⁸, la Cour de justice s'est vu poser la question de savoir si les principes d'autosuffisance et de proximité s'appliquent uniquement au transfert entre États membres de déchets destinés à être éliminés ou s'ils s'appliquent aussi à celui des déchets destinés à être valorisés. La question est d'importance dans la mesure où elle devrait permettre de déterminer si les déchets destinés à être valorisés (recyclage, compostage, incinération avec récupération d'énergie) peuvent jouir d'une plus grande liberté de circulation que les déchets destinés à être éliminés (incinération sans récupération d'énergie, mise en décharge) ou si les deux

²⁷ Demande de décision préjudicielle du Conseil d'Etat des Pays-Bas, dans l'affaire Beside BV et I.M. Besselsen c. VROM.

²⁸ Demande de décision préjudicielle du Conseil d'Etat des Pays-Bas, dans l'affaire Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV e.a. c. VROM.

catégories de déchets peuvent être soumises par les États membres à un seul et même régime plus restrictif.

D'autres directives plus spécifiques méritent d'être mentionnées, dans la mesure où elles continuent à engendrer des procédures d'infraction. Ainsi la directive 86/278/CEE, relative à la protection des sols lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture, ne suscite guère de contentieux particulier. La Commission a classé la procédure engagée sur le fondement de l'article 171 du traité pour non-exécution de l'arrêt du 3 mai 1994 (affaire C-260/93) par lequel la Belgique avait été condamnée pour n'avoir pas complètement transposé la directive et ce, suite à la communication des mesures dont l'adoption était encore nécessaire. L'examen de la conformité de la législation édictée en France se poursuit.

S'agissant de la première directive communautaire adoptée dans le domaine des déchets, à savoir la directive 75/439/CEE concernant le traitement des huiles usagées, une procédure pour non-conformité se poursuit à l'encontre du Portugal et la Cour de justice a été saisie par la Commission des problèmes de mauvaise application de la directive en Allemagne s'agissant des problèmes de traitement par régénération des huiles usagées (affaire C-102/97). De façon plus précise, la Commission demande à la Cour de constater que l'Allemagne a violé la directive en ne donnant pas la priorité au recyclage des huiles usagées par rapport au traitement thermique, bien que les contraintes d'ordre technique et économique le permettent.

Concernant enfin l'élimination des PCB et PCT, produits particulièrement dangereux, il faut rappeler que la directive 96/59/CE²⁹, qui abroge l'ancienne directive 76/403/CEE, doit être transposée par les États membres au plus tard le 16 mars 1998.

2.6. Nature

La Communauté dispose de deux instruments juridiques majeurs pour la protection de la nature : la directive 79/409/CEE qui concerne la conservation des oiseaux sauvages et la directive 92/43/CEE qui élargit la portée des obligations de conservation aux habitats naturels et aux habitats d'espèces, ainsi qu'à la protection de la faune et de la flore sauvages.

S'agissant de la transposition de la directive 79/409/CEE, la situation apparaît contrastée. La Commission a en effet pu mettre fin à la procédure qui avait conduit au dépôt d'un recours en manquement à l'encontre de la Grèce (Affaire C-330/96) pour non-communication des mesures nationales de transposition de la directive 91/244/CEE modifiant la directive 79/409/CEE, ainsi qu'à la procédure précontentieuse ayant un objet analogue concernant la Finlande. Mais certains problèmes de non-conformité portant principalement sur le statut légal de protection des espèces ne sont pas résolus, certaines activités (chasse, régulation des espèces, commerce) n'étant pas encadrées de manière conforme au droit communautaire. Ainsi, deux procédures fondées sur l'article 171 relatives à la Belgique³⁰ (transposition des articles 5 et 9) à la France³¹ (transposition de l'article 5) suivent leur cours, en l'absence, seize ans après l'entrée en vigueur de la directive et près de dix ans après les arrêts, de mesures de transposition complètes et

²⁹ Directive 96/59/CE du Conseil du 16 septembre 1996 concernant l'élimination des polychlorobiphényles (PCB) et polychlorotriphényles (PCT), JOCE N° L 243, 24.09.1997, p.31.

³⁰ Concernant l'arrêt du 8 juillet 1987, affaire C-247/85.

³¹ Concernant l'arrêt du 27.04.88, affaire C-252/85.

conformes. La Commission a décidé en décembre 1997 de saisir la Cour de justice du cas belge, mais il est probable que la situation sera régularisée avant le dépôt de la requête, auquel cas la Commission classera l'affaire. D'autres procédures fondées sur l'article 169 concernant l'Espagne, la France, l'Italie et la Finlande sont toujours en cours relatives aux modalités d'exercice de la chasse. La procédure fondée sur l'article 171 faisant suite à la non-exécution de l'arrêt de la Cour ayant reconnu la non-conformité de la législation allemande³² (transposition des articles 5 et 8), a entraîné le dépôt par la Commission d'une requête à la Cour de justice mais a ensuite pu être classée suite à l'adoption par le Land de Sarre de dispositions adaptées.

La jurisprudence désormais abondante de la Cour de justice permet de clarifier l'interprétation de la directive 79/409/CEE. La Cour a ainsi marqué une nouvelle fois dans l'arrêt rendu le 12 décembre 1996 dans l'affaire C-10/96 (Ligue royale belge pour la protection des oiseaux et AVES ASBL contre Région Wallone) son attachement à une interprétation stricte des articles 5 et 9 de la directive, conformément aux interprétations rendues de manière constante antérieurement³³. Il s'agissait dans l'affaire C-10/96 d'une question portant sur la capture d'oiseaux protégés à des fins d'élevage.

S'agissant de la transposition de la directive 92/43/CEE, bien que le délai de transposition soit parvenu à échéance en juin 1994, plusieurs États membres n'ont pas communiqué, en totalité ou en partie, la législation de transposition des dispositions de la directive. La directive doit être transposée notamment en ce qui concerne l'article 6 (régime de protection des habitats intégrés dans les futures zones spéciales de conservation) et les articles 12 à 16 (régime de protection des espèces).

La Cour de justice a reconnu le 26 juin 1997 le manquement de la Grèce du fait de l'absence de communication de mesures de transposition (affaire C-329/96) et le 11 décembre 1997 le manquement de l'Allemagne pour le même motifs (affaire C-83/97). Des requêtes ont été déposées contre l'Italie (affaire C-142/97) et le Portugal (affaire C-88/97) pour le même motif. Les procédures contre le Portugal et l'Italie ont cependant été classées suite à l'adoption des mesures de transposition nécessaires par les deux États. D'autres procédures d'infraction pour non-communication se poursuivent, notamment contre la France (article 6) et la Finlande (en ce qui concerne exclusivement la province des îles Åland), cependant que la procédure contre l'Irlande a pu être classée suite à l'adoption d'une nouvelle législation en février 1997. Il faut également noter qu'une procédure d'infraction portant sur la non-conformité de sa législation avec l'article 16 de la directive vise l'Espagne.

L'application des directives 79/409/CEE et 92/43/CEE soulève parfois des difficultés pratiques, dans la mesure où la protection des espaces et des espèces peut entrer en conflit avec certains enjeux économiques et sociaux. Ceci explique le nombre élevé de plaintes et de procédures d'infraction portant sur des cas de mauvaise application relatifs à des problèmes particuliers et localisés. Il faut d'ailleurs se réjouir que les directives 79/409/CEE et 92/43/CEE soient parmi les instruments du droit communautaire de l'environnement les mieux connus par les citoyens, et que leur apport concret à la protection effective de la nature soit largement reconnu. Le grand nombre de plaintes dont leur application fait l'objet doit être regardé à la fois comme la marque de leur succès et le signe des progrès qui restent à accomplir par les États membres.

³² C-121/97, 1er arrêt du 3 mars 1990, affaire C-288/88.

³³ Par exemple Commission/Italie, affaire C-262/85, arrêt du 8 juillet 1987, et Commission/ Belgique, affaire C-247/85, arrêt du 8 juillet 1987.

Les objectifs de la directive 92/43/CEE sont cependant de mieux en mieux compris. La directive prévoit en effet une démarche innovatrice : constitution progressive, en étape, du réseau Natura 2000; large concertation entre la Commission et les États membres; régime juridique des zones spéciales de conservation rendant possible des plans de gestion, éventuellement de nature contractuelle, et reconnaissant la possibilité de déroger pour des raisons impératives d'intérêt public majeur à l'interdiction de détériorer et perturber.

La protection des différents types d'habitats et des sites présentant ces habitats constitue le principal objectif de la Commission dans ce secteur. L'établissement du réseau Natura 2000, le réseau communautaire des sites établis en vertu de la directive 92/43/CEE constituera à cet égard une étape essentielle.

Une évolution favorable peut être notée en 1997 en matière de proposition par les États membres de sites à désigner au titre de la directive 92/43/CEE, alors qu'aucun État membre n'avait transmis à la date limite de juin 1995 fixée par la directive la liste complète des sites proposés pour faire l'objet d'une protection dans le cadre de cette directive. En effet il faut saluer en particulier la notification par la Belgique et la Grèce de listes que les autorités de ces États considèrent comme complètes, ainsi que la notification de listes substantielles quoiqu'encore partielles par la plupart des États membres, notamment le Portugal, l'Autriche, les Pays-Bas, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède. Les retards les plus significatifs à la fin de l'année 1997 concernent le Luxembourg (aucun site) et l'Allemagne (sites pour deux Länder seulement). S'agissant de la France, cet État membre a désormais mis fin à son refus d'engager le processus de sélection des sites, et a communiqué le nom de plus de cinq cent sites proposés, sans toutefois que les informations communiquées soient suffisantes. Il faut en effet remarquer que, fréquemment, les informations relatives aux sites et aux espèces qu'ils abritent ne sont pas communiquées de manière complète ou appropriée. Il est plus difficile dans ces conditions d'engager les étapes ultérieures prévues par la directive 92/43/CEE, mais la Commission poursuit sa tâche à cet égard et agit pour que ces retards ne portent pas préjudice à la constitution du réseau Natura 2000.

C'est d'ailleurs dans le souci de corriger cette situation que la Commission poursuit des procédures d'infraction contre la majorité des États membres qui n'ont pas respecté leurs obligations de transmission. En outre, elle continue de pratiquer une politique plus stricte en matière d'octroi des financements communautaires destinés à la conservation des sites dans le cadre du règlement LIFE sur les sites intégrés et en voie d'intégration dans le réseau Natura 2000. De surcroît, la Commission examine avec vigilance le respect des règles environnementales lorsqu'elle reçoit des demandes de cofinancement au titre des Fonds structurels (objectifs 2 et 5b notamment).

Un autre problème relativement fréquent concerne le classement, conformément à l'article 4 de la directive 79/409/CEE, de zones de protection spéciale pour les oiseaux sauvages dès lors que sont réunis les critères ornithologiques objectifs qui imposent ce classement. Les territoires concernés sont ceux qui accueillent les espèces mentionnées à l'annexe I de la directive ainsi que les espèces migratrices, avec une importance particulière attachée à la protection des zones humides, tout particulièrement celles d'importance internationales. L'article 4 de la directive 79/409/CEE, telle qu'interprétée par la Cour de justice notamment dans son arrêt du 11 juillet 1996 (affaire C-44/95) concernant la zone du Lappel Bank dans l'estuaire de Medway près du port de Sheerness dans le Kent (Royaume-Uni) est clair : seuls les critères de nature ornithologique et

écologique, à l'exclusion de tout critère économique ou social, doivent être pris en compte au moment du choix et de la délimitation d'une Z.P.S.

Quoique les zones de protection spéciale des oiseaux sauvages soient appelées à rejoindre le réseau Natura 2000, l'obligation découlant de l'article 4 de la directive 79/409/CEE est juridiquement autonome de celle découlant de la directive 92/43/CEE et relative à la constitution par étapes du réseau Natura 2000 comme ensemble organisé de sites d'importance communautaire pour l'ensemble des espèces et des habitats mentionnés par la directive 92/43/CEE. Les ZPS auraient dû être classées depuis l'entrée en vigueur de la directive en 1981. Or une insuffisance globale en nombre et en superficie des ZPS classées peut être constatée dans plusieurs autres Etats membres. La Cour de justice devrait rendre en 1998 son arrêt sur le premier recours en manquement, introduit contre les Pays-Bas (affaire C-3/96), pour ce grief. La Commission poursuit d'autres procédures sur le même grief contre d'autres Etats membres.

Par ailleurs, le nombre de plaintes reçues par la Commission qui dénoncent une mauvaise application de la législation communautaire de la nature reste élevé. Les deux principales catégories de problèmes soulevés sont d'une part l'absence de classement en ZPS de zones particulières correspondant aux critères ornithologiques objectifs justifiant un classement, et d'autre part les problèmes posés par l'exécution d'un projet pouvant affecter le site. S'agissant de l'absence de classement en ZPS de zones particulières, la Commission continue à instruire avec attention lesdites plaintes, tout en tendant à les traiter dans le cadre de la procédure générale mentionnée plus haut relative à l'insuffisance globale des classements de sites en ZPS. D'ailleurs dans la plupart des cas, les problèmes soulevés par ces plaintes sont réglés pendant la phase d'instruction, sans qu'il y ait besoin d'émettre une lettre de mise en demeure.

Concernant l'exécution de projets pouvant affecter un site classé ou susceptible d'être classé en ZPS, il faut rappeler que l'article 6 de la directive 92/43/CEE interdit en principe les détériorations et perturbations significatives, mais permet de déroger à ce principe sous réserve du respect de certaines conditions : étude d'impact préalable, recherche de solutions alternatives à l'implantation dans le site naturel, et en l'absence d'alternatives et en cas d'intérêt public majeur, y compris économique, réalisation du projet après octroi de mesures compensatoires et information de la Commission. Or de nombreuses plaintes dénoncent l'absence de respect de ces dispositions.

La Commission poursuit également des procédures d'infractions concernant plusieurs cas particuliers d'importance significative. Suite à l'arrêt de la Cour de justice relatif aux marais de Santoña en Espagne³⁴, la Commission poursuit une procédure sur le fondement de l'article 171 qui a permis d'obtenir certains résultats, qui demeurent cependant incomplets. La Commission a saisi la Cour de justice du cas de l'estuaire de la Seine (affaire C-166/97), insuffisamment classé en ZPS, insuffisamment protégé et faisant l'objet d'aménagements incompatibles avec l'article 6. Des procédures se poursuivent concernant des sites de différents Etats membres : par exemple Espagne (sur l'île de Fuerteventura aux Canaries) Pays-Bas (zone de la Waddenzee) Portugal (Baixo Vouga Lagunar) ou France (Marais Poitevin, Baie de Canche, Plaine des Maures, Vallée de l'Aude, Vingrau); concernant la France, la Commission a toutefois marqué sa satisfaction de voir classer en ZPS l'estuaire de la Loire.

³⁴ Arrêt du 2 août 1993, affaire C-355/90.

Concernant un autre acte de la législation communautaire, on notera que la Finlande a notifié des mesures de transposition de la directive 83/129/CEE concernant l'importation de peaux de bébés-phoques, et que la procédure d'infraction a ainsi pu être classée.

Il faut ajouter que la directive 79/409/CEE a fait l'objet, par la directive 97/49/CE³⁵, d'une modification devant faire l'objet de mesures d'exécution au plus tard au 30 septembre 1998, portant sur le retrait de la sous-espèce *Phalacrocorax carbo sinensis* de son annexe I (espèces d'oiseaux devant bénéficier de mesures de protection spéciales).

La directive 92/43/CEE a fait l'objet d'une adaptation au progrès technique et scientifique par la directive 97/62/CE³⁶, qui a pour objet de modifier les annexes I (habitats devant bénéficier de la désignation de zones spéciales de conservation) et II (espèces devant bénéficier de la désignation de zones spéciales de conservation) de la directive.

Enfin, le règlement (CE) n° 338/97³⁷ relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce a remplacé le règlement (CE) n° 3626/82 mettant en vigueur dans la Communauté la convention de Washington de 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (dite aussi "convention CITES"). Ce règlement, qui est applicable depuis le 1er juin 1997, a été modifié, en ce qui concerne ses annexes, par le règlement (CE) n° 938/97³⁸ du 26 mai 1997, et suite à la session d'Harare de juin 1997 des parties à la convention CITES, par le règlement (CE) n° 2307/97³⁹ du 18 novembre 1997. De plus les modalités d'application du règlement (CE) n° 338/97 ont été précisées, s'agissant des permis et certificats autorisant l'importation, l'exportation et la réexportation, par le règlement (CE) n° 939/97⁴⁰ du 26 mai 1997.

2.7. Radioprotection

Les procédures d'infraction entamées contre le Luxembourg et les Pays-Bas pour non-conformité de la législation nationale avec les directives du Conseil 80/836/Euratom et 84/467/Euratom relatives aux normes de base en radioprotection restent ouvertes. Des procédures d'infraction pour non-communication de ces deux directives ont été ouvertes contre les trois nouveaux États membres l'Autriche, la Finlande et la Suède, suite à l'expiration le 1^{er} janvier 1997 de la période transitoire. La suite de ces cinq procédures pose des problèmes particuliers car ces directives seront remplacées par la nouvelle directive 96/29/Euratom le 13 mai 2000.

Quant à la directive du Conseil 84/466/Euratom relative à la protection des patients, le Portugal a enfin complété sa transposition en septembre 1997. Par conséquent la

³⁵ Directive 97/49/CE de la Commission du 29 juillet 1997 modifiant la directive 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOCE N° L 223, 13.08.1997, p.9.

³⁶ Directive 97/62/CE du Conseil du 27 octobre 1997 portant adaptation au progrès technique et scientifique de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, JOCE N° L 305, 08.11.1997, p.42.

³⁷ Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, JOCE N° L 61, 03.03.97, p.1.

³⁸ Règlement (CE) n° 938/97 de la Commission du 26 mai 1997 modifiant le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil, JOCE N° L 140, 30.05.1997, p.1

³⁹ Règlement (CE) n° 2307/97 de la Commission du 18 novembre 1997 modifiant le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil, JOCE N° L 325, 27.11.1997, p.1.

⁴⁰ Règlement (CE) n° 939/97 de la Commission du 26 mai 1997 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil, JOCE N° L 140, 30.05.1997, p.9

Commission s'est désistée de la procédure contentieuse C-96/276 auprès de la Cour de Justice. Dans l'affaire contentieuse C-96/21 le 9 octobre 1997 la Cour de Justice a condamné l'Espagne pour manquement de transposition de certains articles de la directive. L'Italie a adopté plusieurs mesures de transposition en février 1997 et a présenté des projets législatifs pour la transposition complète. La Belgique est sur le point de publier un nouveau texte réalisant la transposition. En conséquence on s'attend à un classement de ces deux procédures. La procédure contre l'Irlande continue. Le texte légal communiqué n'a pas été adopté, au contraire une révision technique est en cours.

En ce qui concerne la directive du Conseil 89/618/Euratom sur l'information de la population en cas d'urgence radiologique, en réponse à l'avis motivé, l'Allemagne a transposé d'une façon complémentaire une autre partie de la directive. Néanmoins, la transposition par l'Allemagne n'est pas encore achevée. La France a produit plusieurs projets pour une transposition complète, sur lesquels la Commission a émis ses recommandations. Lors de leur adoption la procédure d'infraction pourra être classée. Les réponses aux lettres de mise en demeure envoyées à l'Espagne, la Finlande et la Suède doivent encore être analysées.

En ce qui concerne la directive du Conseil 90/641/Euratom sur la protection radiologique des travailleurs extérieurs, les quatre États membres, Belgique, Grèce, Espagne et Portugal ont communiqué les dispositions pour sa transposition. Par conséquent les procédures d'infraction correspondantes pour non-communication ont été classées. La France a adopté un nouveau décret pour la transposition de cette directive. Mais celui-ci ne transpose la directive que de manière incomplète; ainsi la procédure d'infraction pour non-conformité continue.

Enfin la directive du Conseil 92/3/Euratom concernant les transferts transfrontaliers de déchets radioactifs n'a pas encore été transposée par l'Allemagne et la Belgique, malgré communication à la Commission de projets de normes de transposition. Par conséquent la Commission a décidé la saisine pour ces deux États membres en 1997. L'Autriche, la Grèce et la Suède ont communiqué en 1997 des textes adoptés en vue de sa transposition. En conséquence, les procédures correspondantes ont été classées.

2.8. État des communications des mesures d'exécution des directives applicables dans le domaine de l'environnement

ÉTATS MEMBRES	Directives applicables au 31.12.1997	Directives pour lesquelles des mesures nationales ont été communiquées	%
BELGIQUE	139	121	87
DANEMARK	139	139	100
ALLEMAGNE	141	133	94
GRÈCE	144	140	97
ESPAGNE	143	142	99
FRANCE	139	133	96
IRLANDE	139	136	98
ITALIE	139	135	97
LUXEMBOURG	139	136	98
PAYS-BAS	139	137	99
AUTRICHE	135	131	97
PORTUGAL	143	138	97
FINLANDE	137	132	96

SUÈDE	137	133	97
ROYAUME-UNI	139	133	96

Note : les directives prises en considération dans ce tableau sont les suivantes:

Généralités : 85/337, 90/313, 90/656, 90/660, 93/80

Déchets : 75/439, 75/442, 76/403, 78/319, 84/631, 85/339, 85/469, 86/121, 86/278, 86/279, 87/101, 87/112, 91/156, 91/157, 91/689, 93/86, 94/62, 94/67

Eau : 75/440, 76/160, 76/464, 78/176, 78/659, 79/869, 79/923, 80/68, 80/778, 81/855, 81/858, 82/176, 82/883, 83/29, 83/513, 84/156, 84/491, 86/280, 88/347, 90/415, 91/271, 91/676, 92/112.

Air : 75/716, 80/779, 81/857, 82/884, 84/360, 85/203, 85/210, 85/580, 85/581, 87/219, 87/416, 88/609, 89/369, 89/427, 89/429, 92/72, 93/12, 94/63, 94/66.

Bruit : 79/113, 80/51, 81/1051, 83/206, 84/533, 84/534, 84/535, 84/536, 84/537, 84/538, 85/405, 85/406, 85/407, 85/408, 85/409, 86/594, 86/662, 87/252, 88/180, 88/181, 89/514, 89/629, 92/14, 95/27.

Nature : 79/409, 81/854, 83/129, 85/411, 85/444, 86/122, 89/370, 91/244, 92/43, 94/24, 97/62.

Chimie : 67/548, 69/81, 70/189, 73/146, 75/409, 76/907, 79/370, 79/831, 80/1189, 81/957, 82/232, 82/501, 83/467, 84/449, 86/431, 86/609, 87/18, 87/216, 87/217, 87/432, 88/302, 88/490, 88/610, 90/219, 90/220, 90/517, 91/325, 91/326, 91/410, 91/632, 92/32, 92/37, 92/69, 93/21, 93/67, 93/72, 93/90, 93/101, 93/105, 94/15, 94/51, 94/69, 96/54, 97/35.

Radioprotection : 80/836, 84/466, 84/467, 89/618, 90/641, 92/3.