

**PREMIÈRE
ÉTUDE ANNUELLE
SUR LA MISE EN ŒUVRE ET LE CONTRÔLE DE
L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE
L'ENVIRONNEMENT**

Octobre 1996 à décembre 1997

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ GÉNÉRAL

L'amélioration de la mise en œuvre et de l'application du droit communautaire de l'environnement constitue une priorité importante pour la Commission. Veiller à ce que les principaux acteurs de ce domaine soient informés de la situation des États membres en matière de mise en œuvre et de contrôle de l'application du droit communautaire permet de contribuer à l'application correcte de ce dernier. Le rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire contient un certain nombre d'informations relatives à cette question, mais la Commission reconnaît dans sa communication sur la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement¹ que de plus amples informations, particulièrement en matière de politiques et de procédures, pourraient être proposées sous forme d'une étude annuelle.

Dans leurs résolutions respectives concernant la communication de la Commission, le Conseil et le Parlement européen ont approuvé cette idée et ils ont invité la Commission à réaliser une étude annuelle qui présenterait également le travail effectué dans le cadre d'IMPEL (réseau pour la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit de l'environnement de l'Union européenne). Le présent document de travail a été élaboré pour répondre à cette demande. Il vise à présenter des informations relatives à la situation actuelle en matière de mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement, les actions de suivi relatives à la communication de la Commission sur la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement, d'autres actions horizontales spécifiques, les travaux effectués dans le cadre d'IMPEL au cours de la période couverte par l'étude, le programme de travail d'IMPEL pour 1998 et les différents textes législatifs communiqués par les États membres pour les directives en matière d'environnement qu'il conviendra de transposer au cours de la période couverte par l'étude.

Ce document comprend également le chapitre "Environnement" du quinzième rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire².

Cette première étude annuelle couvre la période allant d'octobre 1996 (date de l'adoption de la communication de la Commission sur la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement) à la fin de décembre 1997. Les études annuelles ultérieures couvriront l'année civile.

L'étude annuelle ne définit pas de nouvelle politique et elle se présente donc sous la forme d'un document de travail des services de la Commission.

La Commission espère que l'étude annuelle permettra d'accroître la sensibilisation au droit communautaire de l'environnement dans les États membres et d'améliorer la transparence de son application, afin d'offrir la possibilité aux principaux intéressés de continuer à participer pleinement aux discussions portant sur la possibilité d'améliorer la situation actuelle et d'aller plus loin en se fondant sur les résultats déjà obtenus.

¹ COM (96) 500 final du 22.10.1996.

² COM (1998) 317 final du 19.5.1998.

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	p. 4
2. Actions de suivi menées à la suite de la communication de la Commission sur la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement et des résolutions du Conseil et du Parlement européen la concernant	p. 6
2.1) Inspections menées par les États membres - Critères minimaux pour les inspections environnementales	p. 6
2.2) Accès au prétoire dans les cours et les tribunaux des États membres et procédures nationales en matière de plaintes et d'enquêtes	p. 7
2.3) Promotion de la connaissance du droit communautaire de l'environnement:	
a) Formation de magistrats	p. 8
b) Projet pilote d'enseignement du droit communautaire de l'environnement à l'université	p. 9
2.4) Propositions relatives aux sanctions dans les nouvelles réglementations communautaires	p. 10
3. Autres actions horizontales spécifiques	p. 11
3.1) Livre blanc sur la responsabilité environnementale	p. 11
3.2) Révision de la directive 90/313/CEE concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement	p.11
3.3) Exigences relatives aux rapports	p. 12
3.4) Publications de la Commission relatives à la mise en œuvre du droit de l'environnement à l'échelon communautaire et international	p. 13
3.5) IMPEL (Réseau pour la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit de l'environnement de l'Union européenne)	p. 15
3.5.1) Historique et structure d'IMPEL	p. 15
3.5.2) Activités et "produits" d'octobre 1996 à décembre 1997	p. 19
3.5.3) Programme de travail pour 1998	p. 24
4. Présentation détaillée de la législation communiquée par les États membres pour les directives communautaires devant être transposées au cours de la période couverte par l'étude	p. 29
5. Extrait du quinzième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (chapitre "Environnement")	p. 30
6. Conclusion	p. 31
Annexe 1 – Textes législatifs des États membres transposant les directives communautaires sur l'environnement	p.32
Annexe 2 – Chapitre "Environnement" du quinzième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire	p.46

1. INTRODUCTION

1.1 Historique et objectif de l'étude annuelle sur la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit communautaire de l'environnement

La mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit communautaire de l'environnement constituent une question de plus en plus préoccupante depuis ces dernières années, à mesure que l'acquis communautaire dans ce domaine prend de l'ampleur. Le Conseil européen de Dublin a souligné, en juin 1990, que le droit communautaire de l'environnement ne serait efficace que s'il est pleinement appliqué par les États membres et que sa mise en œuvre fait l'objet d'un contrôle. En 1992, le Parlement européen a adopté une résolution à ce sujet³. En mai 1996, la Commission et le Parlement européen ont organisé en commun une conférence publique intitulée "Les défis de la protection de l'environnement : assurer le fonctionnement de la législation". Ces actions et l'intérêt porté à cette question ont amené la Commission à adopter, le 22 octobre 1996, une communication sur la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement (dénommée ci-après "communication")⁴. Cette communication a été transmise au Conseil et au Parlement européen le 5 novembre 1996. Dans cette communication, la Commission reconnaît la nécessité de fournir des informations mises à jour et fiables sur la situation des États membres en ce qui concerne l'application du droit communautaire de l'environnement, ainsi qu'un résumé et une étude annuels de l'évolution des procédures d'infraction ouvertes à l'encontre des États membres pour manquement à l'obligation d'appliquer les directives communautaires, qu'il s'agisse de leur transposition ou de leur mise en œuvre pratique. Au paragraphe 53 de la communication (page 21), il est précisé que *"Le rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire sera élargi (à partir de sa quatorzième édition concernant 1996) de manière à contenir des détails sur la législation notifiée par les États membres comme transposant le droit communautaire de l'environnement et les actions menées par les États membres pour mettre en œuvre ce droit. Les points mentionnés dans la présente communication ne concernant pas le contrôle de l'application du droit communautaire ou les procédures d'infraction, comme par exemple les questions de procédure et de politique législative, pourraient faire l'objet d'un suivi dans un rapport annuel ("Annual Survey")"*.⁵ En conséquence, le chapitre "Environnement" du quinzième rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire en 1997⁶ a été considérablement étoffé et établi principalement à partir des informations fournies par les États membres.

Les conclusions des arrêts les plus importants de la Cour de justice des Communautés européennes figurent également dans ce chapitre, où ils sont classés par domaine. Après l'adoption de la communication par la Commission, le Conseil a lui-même adopté une résolution⁷ dans laquelle:

[Le Conseil]...*"INVITE la Commission à présenter au Conseil, outre son rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire, une étude annuelle sur l'environnement*⁸ *comportant, entre autres, des informations détaillées sur la transposition et l'application pratique par les États membres du droit communautaire de l'environnement et, en outre, sur les principales activités et les résultats concrets du réseau IMPEL, y compris son programme de travail actuel et futur, en se fondant sur un rapport établi par IMPEL*⁹.¹⁰

³ JO C 125 du 18.5.1992, p. 122.

⁴ COM (96)500 final du 22.10.1996.

⁵ C'est nous qui soulignons.

⁶ COM (1998) 317 final du 19.5.1998.

⁷ JO C 321 du 22.10.1997.

⁸ C'est nous qui soulignons.

⁹ IMPEL – Réseau pour la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit de l'environnement de l'Union européenne.

De même, le Parlement européen, dans sa résolution concernant la communication de la Commission¹¹, "*demande à la Commission d'élaborer et de rendre public un rapport annuel¹² sur les progrès réalisés dans l'adoption et la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement, rapport comportant des relevés de mise en œuvre détaillés*";"¹³

C'est donc conformément à sa communication et pour répondre aux demandes émanant du Conseil et du Parlement que la Commission publie aujourd'hui la présente étude annuelle sur la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit communautaire de l'environnement. Afin que cette étude ne soit pas redondante par rapport à d'autres publications de la Communauté relatives à l'environnement, elle porte principalement sur les actions de suivi menées dans le cadre de la communication de la Commission concernant la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement, ainsi que sur d'autres actions horizontales spécifiques, sur les travaux réalisés dans le cadre d'IMPEL au cours de la période étudiée, sur le programme de travail d'IMPEL pour 1998 et sur les textes législatifs communiqués par les États membres pour les directives sur l'environnement devant être transposées au cours de la période couverte par l'étude. Afin de présenter des références complètes, cette étude comprend également le chapitre "Environnement" du quinzième rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire.¹⁴ L'étude annuelle ne définit pas de nouvelle politique et elle se présente donc sous la forme d'un document de travail des services de la Commission.

1.2 Période couverte par l'étude annuelle

La présente étude annuelle, qui est la première à être réalisée, couvre la période allant d'octobre 1996 (date de l'adoption de la communication de la Commission sur la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement) à décembre 1997. Les études annuelles ultérieures couvriront l'année civile.

Sauf précision contraire, les données concernant 1998 ne figurent pas dans cette première enquête mais seront examinées dans le cadre de la deuxième enquête annuelle, qui couvrira l'année civile 1998.

Le lecteur est invité à lire cette première enquête annuelle comme si elle avait été publiée en janvier 1998.

1.3 Contenu de l'étude annuelle

Cette étude comporte cinq parties principales:

- les actions de suivi réalisées en réponse à la communication de la Commission sur la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement et aux résolutions connexes du Conseil et du Parlement;
- les autres activités horizontales spécifiques;
- Le cadre de travail d'IMPEL et les actions menées au cours de la période couverte par l'étude, ainsi que son programme de travail pour 1998;
- les textes législatifs des États membres communiqués pour les directives sur l'environnement qui devront être transposées au cours de la période couverte par l'étude;
- le chapitre "Environnement" (étoffé) du quinzième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire.

¹⁰ Par. 26, p.7.

¹¹ PE259.215/63 du 14.5.1997.

¹² C'est nous qui soulignons.

¹³ Par. 4.

¹⁴ Se reporter à la note 6.

2. ACTIONS DE SUIVI MENÉES À LA SUITE DE LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION SUR LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RÉOLUTIONS DU CONSEIL ET DU PARLEMENT EUROPÉEN LA CONCERNANT

Contexte

Dans la deuxième partie de sa communication, la Commission présente les nouveaux domaines d'action spécifiques susceptibles de contribuer à la mise en œuvre du droit de l'environnement. Il s'agit des domaines suivants:

- inspections menées par les États membres;
- accès au prétoire dans les cours et les tribunaux des États membres et procédures nationales relatives aux plaintes et aux enquêtes dans le domaine de l'environnement.

La Commission a également identifié, dans la troisième partie de sa communication, deux domaines à travers lesquels les systèmes existants pourraient être renforcés:

- promotion de la connaissance du droit communautaire de l'environnement;
- sanctions prises à l'échelon des États membres.

La présente partie de l'étude annuelle présente les actions menées dans ces domaines.

2.1 Inspections menées par les États membres - Critères minimaux pour les inspections environnementales

Dans sa communication, la Commission constate la grande disparité existant entre les États membres en matière d'inspection environnementale, elle présente les lacunes relevées dans ce domaine et reconnaît qu'il convient de vérifier que les tâches d'inspection minimales incombant aux États membres ont été menées à bien, notamment en ce qui concerne le contrôle des émissions industrielles de source ponctuelle. La communication recommande donc "*la définition de lignes directrices, réduisant ainsi la grande disparité de situations qui existe actuellement entre les organes d'inspection des États membres*". Le Parlement européen et le Conseil ont approuvé cette recommandation dans les résolutions¹⁵ qu'ils ont respectivement adoptées en réponse à la communication de la Commission.

La communication de la Commission et la résolution du Conseil proposent de confier en la matière une mission à IMPEL (IMPEL a été créé en 1992 pour promouvoir l'échange d'informations et de savoir faire en matière d'environnement et pour améliorer la cohérence des approches suivies afin de mettre en œuvre le droit de l'environnement et de contrôler son application [se reporter plus bas au point 3.5]). Dans cette résolution, le Conseil demande à la Commission de lui soumettre, en vue d'un examen plus approfondi, notamment sur la base des travaux accomplis dans le cadre d'IMPEL, des critères minimaux pour les missions d'inspection.

IMPEL a ainsi créé un groupe de travail chargé d'étudier la question des critères minimaux pour les inspections environnementales. Ce groupe s'est réuni plusieurs fois entre fin 1996 et fin 1997 et un document présentant des critères minimaux à respecter pour les inspections environnementales menées par les États membres a été adopté par IMPEL en novembre 1997 à l'issue d'une procédure écrite. Une copie du document tel qu'il a été publié est disponible auprès du secrétariat d'IMPEL¹⁶.

¹⁵ Se reporter aux notes 11 et 7.

¹⁶ BU5 4/48, 200, rue de la Loi, B-1049 Bruxelles, Belgique (Fax: +32.2.299.10.70).

La Commission décidera à partir de ce document quelles mesures complémentaires il convient de prendre. La participation d'IMPEL à ce travail illustre la volonté de la Commission d'impliquer dès le début du processus législatif les acteurs de la mise en œuvre et du contrôle de l'application des réglementations dans les États membres, volonté qu'elle avait déjà exprimée dans sa communication.

2.2 Accès au prétoire dans les cours et les tribunaux des États membres et procédures nationales en matière de plaintes et d'enquêtes

Le dixième principe de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée en 1992, souligne l'importance de l'accès à l'information et à la justice dans le domaine de l'environnement. Cette déclaration reconnaît que la meilleure manière de traiter les questions liées à l'environnement passe par la participation de tous les citoyens concernés au niveau le plus approprié; elle affirme en outre que les États doivent encourager la sensibilisation du public en mettant à sa disposition le plus grand nombre d'informations et qu'il convient d'offrir un accès effectif à la justice.

Dans sa communication, la Commission reconnaît ce principe et précise qu'elle examinera la nécessité d'établir des lignes directrices sur l'accès aux juridictions nationales dans les États membres, en tenant compte de leurs systèmes juridiques respectifs.

Cette idée a été reprise par le Conseil et par le Parlement dans leurs résolutions relatives à la communication de la Commission.

En outre, dans sa résolution portant sur la communication de la Commission, le Parlement demande à la Commission de présenter une proposition législative sur l'accès à la justice, afin de conférer "*aux individus et aux organisations des droits étendus pour saisir les tribunaux nationaux [...]*". ¹⁷

Le Comité économique et social et le Comité des régions formulent des demandes similaires dans leurs avis respectifs relatifs à la communication de la Commission, notamment en ce qui concerne la mise en place de critères minimaux.

Pour satisfaire ces demandes, la Commission a décidé, en juillet 1997, de réaliser deux études en sous-traitance, portant respectivement sur les mécanismes extrajudiciaires visant à résoudre les litiges et sur l'accès à la justice. Ces deux études ont été réalisées en collaboration avec IMPEL (voir plus bas le point 3.5).

À partir des résultats de ces études, la Commission envisagera quelles actions de suivi il convient de lancer. Ces actions, quelles qu'elles soient, tiendront compte du travail réalisé dans le domaine de la protection des consommateurs ainsi que des autres initiatives de la Commission visant à améliorer l'accès à la justice.

¹⁷ Par. 12.

2.3 Promotion de la connaissance du droit communautaire de l'environnement

a) Formation de magistrats

Dans sa communication, la Commission souligne la nécessité de promouvoir la connaissance du droit communautaire de l'environnement afin de renforcer les mécanismes juridiques actuels. Elle précise notamment que:

"La Commission envisagera des initiatives d'assistance financière et technique, en particulier dirigées vers les juges, juristes et les fonctionnaires des États membres, pour les sensibiliser davantage au droit communautaire de l'environnement." ¹⁸

Cette idée a été approuvée par le Conseil et par le Parlement dans leurs résolutions relatives à la communication de la Commission.

Le Comité économique et social, dans son avis du 15 avril 1997¹⁹, reconnaît le rôle important joué par la promotion de la connaissance du droit communautaire de l'environnement; de son côté, le Comité des régions a fait remarquer, dans son avis des 11 et 12 juin 1997²⁰, que l'une des grandes faiblesses du système actuel réside dans l'insuffisance des informations et de la formation relatives au droit communautaire de l'environnement. Il a également accueilli favorablement la proposition de la Commission d'envisager des initiatives en matière d'assistance financière et technique destinée aux juges, aux avocats et aux fonctionnaires des États membres.

À partir des différents avis exprimés et dans le cadre du suivi relatif à la communication de la Commission, plusieurs sessions de formation ont été organisées. La première d'entre elle s'est tenue à Strasbourg (France), du 4 au 8 novembre 1996, et elle a été suivie par 22 magistrats.

En 1997, quatre sessions supplémentaires ont été proposées:

- une session à Strasbourg, organisée du 18 au 20 juin 1997 et suivie par 23 magistrats;
- une session à Louvain-la-Neuve (Belgique), qui s'est déroulée du 1^{er} au 11 juillet 1997 et à laquelle ont participé 12 magistrats;²¹
- une session à Trèves (Allemagne), organisée du 4 au 6 septembre 1997 et suivie par 22 magistrats;
- une session à Athènes (Grèce), organisée du 26 septembre au 10 octobre 1997 et suivie par 20 magistrats.²²

Les communications ont été assurées par des universitaires renommés, par des fonctionnaires des institutions communautaires ou par des représentants du milieu professionnel concerné.

Les sessions se sont déroulées soit en deux langues (français/anglais), soit en trois langues (anglais/français/grec), soit en une langue (français ou anglais).

Les sessions suivantes sont prévues pour 1998:

- une session à Louvain-la-Neuve (Belgique), en septembre 1998;
- une session à Stockholm (Suède), du 3 au 5 septembre 1998;
- une session à Salonique (Grèce), en novembre 1998.

¹⁸ Par. 60, p. 22.

¹⁹ ESC 128/97, p. 5, n° 3.3.1.

²⁰ COR 437/96 final, pp. 19 et 26.

²¹ Session liée à la session d'été sur le droit de l'environnement. Le caractère non spécifique de cette session et le moment de l'année choisi (juillet) expliquent le nombre relativement faible de participants.

²² Quelques 300 magistrats et avocats d'Athènes et du Pirée ont également bénéficié d'une formation.

Les quelque cent magistrats faisant partie du premier groupe (juges et membres du ministère public), qui deviendront eux-mêmes formateurs dans leurs pays respectifs, étaient originaires des quinze États membres de l'Union européenne ainsi que d'un certain nombre de pays candidats à l'adhésion. Par ce projet, la Commission (DG XI) forme des formateurs.

Les participants et les associations de magistrats ont unanimement approuvé la manière dont les cours de formation sont conçus, organisés et donnés. Les magistrats ont eu l'occasion, dans certains cas pour la première fois, de se familiariser avec le droit communautaire de l'environnement ou de mieux le comprendre, et ils ont pu échanger leur expérience en la matière. En outre, la plupart des magistrats ont estimé qu'il était important de maintenir un contact entre eux ainsi qu'avec la Commission. Grâce à l'expérience acquise dans le cadre des cours, les programmes de formation sont constamment améliorés.

Il est prévu de poursuivre ce programme jusqu'à l'an 2000, en fonction des demandes et du budget disponible, afin de doter ce "réseau" de bases solides. Cette période est nécessaire pour organiser des cours supplémentaires destinés aux États membres dans lesquels les infractions au droit communautaire sont les plus graves et qui rencontrent les plus grands besoins en matière de formation au droit de l'environnement.

La formation des magistrats au droit communautaire représente un aspect fondamental de la question de l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement et elle occupe une place essentielle dans les actions de suivi menées dans le cadre de la communication de la Commission.

b) Projet pilote d'enseignement du droit communautaire de l'environnement à l'université

En 1997, un projet pilote a été lancé pour promouvoir le développement des connaissances et de la formation relatives au droit communautaire de l'environnement dans les universités.

Cette action pilote vise à assurer qu'un cursus sur le droit et la politique communautaires de l'environnement soit proposé dans différentes universités des États membres, dans le cadre de postes qualifiés de "chaires vertes" ("Green Chairs").

Par "chaire verte", on entend:

- un poste d'enseignant à temps complet chargé à titre principal de l'enseignement du droit et de la politique communautaires de l'environnement, dans chaque université participant à l'action pilote;
- une cellule de recherche, sous forme d'une structure logistique réduite disposant de la documentation et du support informatique nécessaires aux besoins de l'enseignant et des étudiants.

Néanmoins, puisqu'il s'agit d'un projet expérimental, il sera initialement limité à trois années universitaires (1998, 1999 et 2000) et à cinq universités d'États membres différents afin de sonder la capacité des milieux universitaires à répondre à une telle initiative.

Lors d'une réunion d'experts qui s'est tenue le 30 juin 1997, les professeurs des universités participant à ce projet se sont rencontrés afin de poser les bases de leur coopération.

Les universités sélectionnées sont les suivantes:

- l'Université d'Aarhus (Danemark);
- l'Université de Padoue (Italie);
- l'Université de Nantes (France);
- la Fondation Universitaire Luxembourgeoise;

– l'Université d'Athènes (Grèce);

Un premier engagement financier a été signé avec l'université d'Aarhus à la fin de 1997, en vue de lancer le projet correspondant en janvier 1998.

La première année de cours sera clôturée par un séminaire au cours duquel les membres du réseau pourront se rencontrer et évaluer les premiers résultats des programmes établis. Les universités concernées présenteront à la fin de chaque année universitaire un rapport d'activité annuel complet, qui émettra des suggestions pour l'année universitaire suivante.

2.4 Propositions relatives aux sanctions dans les nouvelles réglementations communautaires

Dans sa communication (paragraphe 48 et suivants), la Commission émet la recommandation suivante:

"La Commission pourrait insérer dans ses propositions de mesures environnementales une disposition exigeant que les mesures nationales d'exécution comprennent des sanctions suffisamment dissuasives en cas de non-respect des exigences de la directive concernée."

Le Conseil a repris cette idée dans sa résolution et il a invité la Commission à envisager l'introduction, dans ses futures propositions de mesures environnementales, le cas échéant et au cas par cas²³, d'une disposition exigeant que les mesures nationales d'exécution prévoient des sanctions suffisamment dissuasives en cas de non-respect des prescriptions contenues dans les actes communautaires pertinents et tiennent compte du principe de subsidiarité."

La Commission a déjà tenu compte de cette notion lors de l'élaboration des textes relatifs au droit de l'environnement (se reporter notamment au 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 commerce²⁴, tel qu'il a été modifié) et elle a souligné l'importance des sanctions préventives à différentes occasions (se reporter, par exemple, à sa communication sur le rôle des sanctions pour la mise en œuvre de la législation communautaire dans le domaine du marché intérieur²⁵, dans laquelle la Commission souligne que "Le caractère effectif, proportionné et dissuasif des sanctions applicables aux violations du droit communautaire dépend d'abord d'une transposition et/ou d'une application correcte et effective des règles communes, ainsi que d'une bonne coopération administrative, elle-même fondée sur la transparence"). Le règlement (CE) n° 338/97 prévoit la création d'un système de communication entre les États membres pour assurer une mise en œuvre uniforme de cette législation, et ce système constitue une illustration de la coopération mentionnée plus haut. Bien que l'on puisse établir une distinction entre le marché intérieur et le droit de l'environnement, la Commission suivra en l'espèce essentiellement l'approche définie pour la mise en œuvre du marché intérieur, en ayant recours à IMPEL, le cas échéant.

²³ Se reporter par exemple à l'article 16 du règlement CITES.

²⁴ JO L 61 du 3.3.1997, p. 1.

²⁵ COM (95)162 final.

La Commission invitera probablement IMPEL à examiner le problème des sanctions, qu'elles soient administratives, civiles ou pénales, au cours de l'année 1999, afin de définir des lignes directrices permettant de prévoir dans le droit interne des États membres des sanctions dissuasives susceptibles d'être appliquées de manière efficace, tout en respectant le principe de subsidiarité. L'expérience acquise dans le cadre de l'application du règlement (CE) n° 338/97 et dans d'autres domaines couverts par le droit communautaire, et notamment dans la mise en œuvre du marché intérieur, fournira des exemples utiles à cet égard. La Commission tiendra également compte de la résolution du Conseil du 29 juin 1995 sur l'application uniforme et efficace du droit communautaire et sur les sanctions applicables aux violations de ce droit dans le domaine du marché intérieur²⁶. En outre, le rapport du groupe de travail IMPEL "Environmental Prosecutions" (poursuites dans le domaine de l'environnement), qui doit paraître en juillet 1998, sera également pris en considération.

3. AUTRES ACTIONS HORIZONTALES SPÉCIFIQUES

3.1 Livre blanc sur la responsabilité environnementale

Le 29 janvier 1997, la Commission a décidé qu'il convenait de préparer un Livre blanc sur la responsabilité environnementale. En 1997, de nombreuses discussions portant sur la stratégie et les documents de travail relatifs à cette question ont été organisées, réunissant des experts indépendants des États membres, des experts nationaux envoyés par les États membres, ainsi que d'autres représentants des parties concernées, notamment du milieu industriel, des compagnies d'assurance, des banques et des organisations non gouvernementales. À partir de ces discussions, la DG XI a commencé à élaborer le livre blanc.

3.2 Révision de la directive 90/313/CEE concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement

La meilleure manière de traiter les questions liées à l'environnement passe par la participation de tous les citoyens concernés au niveau le plus approprié. La sensibilisation et la participation du public dépendent tout d'abord de l'accès du grand public à l'information. La directive 90/313/CEE concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement²⁷ constitue un élément fondamental du droit communautaire relatif à la participation du public. Cette directive vise à assurer la liberté d'accès à l'information et la diffusion des informations sur l'environnement détenues par les pouvoirs publics, ainsi qu'à définir les modalités et les conditions essentielles de la mise à disposition de ces informations. La directive repose sur le principe qu'un meilleur accès du public aux informations environnementales contribuera à améliorer la protection de l'environnement en augmentant la sensibilisation du public, qui constitue en soi une condition préalable à l'amélioration de l'accès à la justice. L'article 8 de la directive 90/313/CEE dispose qu'avant le 31 décembre 1996, les États membres doivent rendre compte à la Commission de l'expérience acquise en la matière et que, sur la base de ce compte rendu, la Commission doit présenter un rapport au Parlement européen et au Conseil, assorti de toute proposition de révision jugée opportune.

²⁶ JO C 188 du 22.7.1995.

²⁷ JO L 158 du 7.6.1996.

La Commission a reçu à ce jour 14 rapports nationaux; seul le Portugal, à l'encontre duquel des poursuites ont été engagées en vertu de l'article 169 du traité CE, n'a pas encore envoyé son rapport. Aucun des 14 rapports n'a été présenté dans les délais fixés par la directive. La Commission évalue actuellement ces documents afin de rédiger son rapport de synthèse, et elle prépare également une proposition de révision de la directive, qu'elle présentera au Parlement et au Conseil.

La Commission tiendra compte dans son rapport de la recommandation relative à l'organisation d'un séminaire en janvier 1998, dans le cadre d'un projet IMPEL (qui sera donc cofinancé).

En plus de l'action menée au niveau communautaire, des initiatives relatives à l'accès à l'information en matière d'environnement et à la participation du public ont également été lancées à l'échelon international. À la suite de l'adoption, lors la conférence ministérielle de Sofia de 1995, de lignes directrices concernant l'accès à l'information en matière d'environnement et la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement, et des engagements politiques pris à cette occasion pour transformer les lignes directrices en un instrument pleinement contraignant, les négociations préalables à la tenue d'une convention ont débuté en 1996. La Commission y a d'abord participé en tant qu'observateur, mais, après l'adoption des conclusions du Conseil autorisant la Communauté à participer aux négociations, la Commission y a ensuite pris part au nom de la Communauté dans les domaines relevant de la compétence communautaire. La fin des négociations est prévue pour mars 1998.

3.3 Exigences relatives aux rapports

Jusqu'en 1991, de nombreuses directives communautaires sectorielles concernant l'environnement disposaient que les États membres devaient établir un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les directives. À partir de ces rapports nationaux, la Commission rédigeait alors un rapport de synthèse. Les dispositions relatives à l'élaboration de ces rapports fixaient des laps de temps différents entre deux rapports et leurs exigences différaient quant au contenu de ces derniers. L'élaboration de rapports n'était même pas exigée par d'autres directives communautaires.

La directive 91/692/CEE visant à la standardisation et à la rationalisation des rapports relatifs à la mise en œuvre de certaines directives concernant l'environnement²⁸ a harmonisé et complété les différentes dispositions en matière de rapports afin de les améliorer sur une base sectorielle et de les rendre plus cohérentes et plus complètes. En vertu de la directive 91/692/CEE, les États membres doivent à présent communiquer à la Commission des rapports sectoriels établis sur la base d'un questionnaire élaboré par la Commission, qui est assistée dans cette tâche par un comité de gestion. La Commission doit alors publier un rapport consolidé sur le secteur concerné dans les neuf mois qui suivent la réception des rapports des États membres. Les premiers rapports concernant les différents secteurs couvrent la période allant de 1993 à 1995 inclus; ils auraient dû être remis à la Commission dans les neuf mois qui ont suivi la fin de cette période. Malheureusement, en raison du retard pris par les États membres dans la présentation de ces rapports, il n'a pas été possible de respecter les délais fixés par la directive 91/692/CEE. La Commission travaille actuellement sur le premier rapport de synthèse, qui portera sur le secteur de l'eau. Ce rapport, qui couvre environ treize

²⁸ JO L 377 du 31.12.1991.

directives, devrait être publié au début de 1999. En ce qui concerne le secteur des déchets, les États membres doivent soumettre leurs rapports nationaux concernant la période 1995-1997 avant septembre 1998. Le rapport de la Commission devrait être achevé d'ici à juin 1999. En ce qui concerne le transfert des déchets dangereux, la Commission publiera un rapport pendant l'été 1998, conformément à l'article 41, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 259/93 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne²⁹.

3.4 Publications de la Commission relatives à la mise en œuvre du droit de l'environnement à l'échelon communautaire et international

La Commission s'est engagée à assurer la transparence de ses activités et à fournir autant d'informations environnementales que possible aux autorités des États membres, à l'industrie, aux ONG et au grand public, c'est pourquoi elle publie de manière régulière des documents spécifiques en la matière. Les publications suivantes (que l'on peut se procurer auprès du centre de documentation de la DG XI³⁰ ou de l'Office des publications officielles des Communautés européennes³¹) concernent les actions menées pendant (ou, dans certains cas, avant) la période couverte par cette étude, ou il s'agit de documents publiés au cours de la période étudiée ou au début de 1998:

- **Politique générale et synthèses**

- Action 21: le bilan des cinq premières années: mise en œuvre de l'Action 21 dans la Communauté européenne;* (voir ci-dessous)

- **Eau**

- La mise en œuvre de la directive du Conseil 91/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles;*
- « *The impact of Directive 76/464/EEC and its daughter directives on the most important surface waters in the Community* » (Les effets de la directive 76/464/CEE et de ses directives filles sur les eaux de surface les plus importantes de la Communauté) (traduction du titre ; le document n'est pas disponible en français)
- « *Evaluation of Directive 76/464/EEC regarding List II substances on the quality of the most important surface waters in the Community* » (Évaluation de la directive 76/464/CEE, en ce qui concerne les substances figurant sur la liste II, en matière de qualité des eaux de surface les plus importantes de la Communauté) (traduction du titre ; le document n'est pas disponible en français) ;
- La qualité des eaux de baignade (saison balnéaire 1997);*

- **Air**

- Un air pur pour les villes européennes - La directive-cadre sur la qualité de l'air ambiant ; *

²⁹ JO L 30 du 6.2.1993.

³⁰ TRMF 0/50, 200, rue de la Loi, B-1049 Bruxelles, Belgique (Fax: +32 2 299 61 98).

³¹ 2, rue Mercier, L-2985, Luxembourg (Fax +352 488 573).

- **Industrie (et notamment la biotechnologie, les substances chimiques, les risques industriels.)**

- « *Notification of new chemical substances in accordance with Directive 67/548/EEC on the classification, packaging and labelling of dangerous substances. No-longer polymers list* » (Notification de nouvelles substances chimiques conformément à 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 - liste des "ex-polymères") (traduction du titre ; le document n'est pas disponible en français) ;
- « *Technical Guidance Document in support of Commission Directive 93/67/EEC on risk assessment for new notified substances and Commission Regulation (EC) No 1488/94 on risk assessment for existing substances.* » (Document d'orientations techniques pour l'application de la directive 93/67/CEE de la Commission établissant les principes d'évaluation des risques pour l'homme et pour l'environnement des substances notifiées conformément à la directive 67/548/CEE du Conseil et du règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission établissant les principes d'évaluation des risques pour l'homme et pour l'environnement présentés par les substances existantes conformément au règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil) (traduction du titre ; le document n'est pas disponible en français) ;
- « *Notification of new chemical substances in accordance with Directive 67/458/EEC on the classification, packaging and labelling of dangerous substances - Technical Guidance for the completion of a summary notification dossier for a new chemical substance utilising the structured notification interchange format (SNIF) - Base set and levels 1 and 2* » (Notification de nouvelles substances chimiques conformément à 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 - orientations techniques pour la réalisation d'un dossier de notification sommaire concernant une nouvelle substance chimique par l'utilisation du format structuré d'échange de notifications (SNIF) - dossier de base et niveaux 1 et 2) (traduction du titre, le document n'est pas disponible en français) ;

- **Déchets**

- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant l'application des directives 75/439/CEE, 75/442/CEE / 78/319/CEE et 86/278/CEE sur la gestion des déchets;

- **Financement destiné au milieu naturel de la Communauté**

- Rapport conforme à l'article 7, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1404/96 (LIFE) [COM (97) 633 final];

- **Protection de la nature et biodiversité**

- Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) - rapport annuel de la Communauté européenne pour 1994;
- Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) - rapport annuel de la Communauté européenne pour 1995;

- Premier rapport sur la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique par la Communauté européenne;*
- **Sécurité nucléaire et protection civile**
 - Communication de la Commission concernant la mise en œuvre de la directive 96/29/Euratom du Conseil du 13 mai 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants (JO C 133 du 30.4.1998, p. 3).

En plus des publications mentionnées ci-dessus, l'ensemble de la législation communautaire en matière d'environnement est disponible, en sept volumes, dans neuf versions linguistiques différentes. Ces volumes rassemblent l'ensemble des textes publiés au Journal officiel entre le 1^{er} octobre 1991 et le 30 juin 1994. La législation adoptée avant le 1^{er} octobre 1991 est également disponible en sept volumes.

Toutes les publications mentionnées ci-dessus sont présentées sur le site Internet "Europa" de la Commission, à l'adresse suivante: http://www.europa.eu.int/comm/dg11/index_en.htm.

(* Les documents suivis d'un astérisque peuvent être obtenus gratuitement auprès du centre de documentation de la DG XI).

3.5. IMPEL (Réseau pour la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit de l'environnement de l'Union européenne)

3.5.1 Historique et structure d' IMPEL

La législation environnementale a considérablement augmenté en volume au cours de ces dernières années. La mise en place de nouvelles réglementations a conduit les États membres à s'interroger sur les problèmes liés à la comparabilité des règles régissant le contrôle de l'application de la législation dans les différents pays. Ces préoccupations ont été confirmées par une enquête réalisée par le ministère néerlandais du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, qui a relevé des contradictions dans un certain nombre de domaines et notamment en matière de modalités d'autorisation, d'application des normes techniques et d'accès du public à l'information. Les résultats de cette enquête ont été présentés lors d'une réunion informelle des ministres de l'environnement de la Communauté, qui s'est tenue en 1991 et au cours de laquelle les ministres sont convenus de l'orientation suivante:

"[...] il serait souhaitable dans un premier temps d'établir un réseau de représentants des administrations nationales compétentes et de la Commission dans le domaine du contrôle de l'application des réglementations, avec pour but premier l'échange d'informations et de savoir-faire en matière de mise en conformité et de contrôle de l'application, et la mise en place d'approches communes sur le plan pratique."

C'est ainsi que le "réseau de Chester", ainsi nommé parce qu'il s'est réuni pour la première fois à Chester pendant la présidence du Royaume-Uni en 1992, a été créé.

Le cinquième programme d'action de la Communauté dans le domaine de l'environnement³² a demandé la création d'un organisme semblable au réseau de Chester. C'est pourquoi la Commission et les États membres ont accepté, lors de la réunion plénière d'IMPEL qui s'est tenue en décembre 1993, de modifier le mandat du réseau en étendant la partie relative à

³² "Vers un développement soutenable", programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable - COM (92) 23 final du 27.3.1992.

l'application et au contrôle du droit de l'environnement. En outre, il a été convenu que le réseau devrait examiner la possibilité, pour les organismes régionaux et locaux, d'améliorer la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit de l'environnement. Le réseau ainsi modifié a été rebaptisé "réseau pour la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit de l'environnement de l'Union européenne" (IMPEL).

Dans sa communication³³, la Commission précise que:

*"La Commission étudiera la situation actuelle du réseau informel IMPEL, en tant qu'instrument utile de coopération et de développement de capacité, et fera des propositions visant à améliorer, développer et réorganiser ses fonctions."*³⁴

Dans sa résolution relative à la communication de la Commission, le Conseil a reconnu qu'IMPEL constituait un instrument informel très utile pour améliorer la mise en œuvre, l'inspection et le contrôle de l'application des réglementations, entre autres par l'échange d'informations et d'expériences à différents niveaux administratifs, ainsi que par la formation et des discussions approfondies sur les questions d'environnement et les aspects liés à la mise en œuvre. Il estime en outre que le réseau IMPEL devrait aussi jouer à l'avenir un rôle important dans les différentes étapes du processus réglementaire et qu'il pourrait, en particulier, donner des avis, de sa propre initiative ou sur demande, sur des questions générales concernant la mise en œuvre et le contrôle de l'application ainsi que sur de nouvelles propositions d'actes communautaires, notamment lorsque l'apport d'expériences pratiques est nécessaire. Le Conseil estime enfin qu'IMPEL pourrait être encore développé, notamment en lui demandant d'examiner s'il y a lieu ou non d'élargir son champ d'activité et l'axe de ses travaux actuels. Il a également reconnu qu'IMPEL devrait disposer de moyens financiers appropriés et d'un secrétariat afin de remplir ses fonctions³⁵.

Modification de la structure, du rôle et du champ d'activité d'IMPEL

Jusqu'à présent, IMPEL a centré sa réflexion sur le processus réglementaire, notamment en ce qui concerne les installations industrielles et leurs incidences sur l'environnement. En 1997, conformément aux propositions faites dans la communication de la Commission et dans la résolution du Conseil, IMPEL a pris des décisions relatives à la modification de sa structure et à l'élargissement de son rôle et de son champ d'activité.

La nouvelle structure d'IMPEL reflète ses missions principales. Ces dernières concernent, d'une part, la politique et la mise en œuvre des réglementations du point de vue juridique et, d'autre part, les inspections, la mise en œuvre et le contrôle de l'application du point de vue pratique. Ce dernier volet comprend les questions techniques et la gestion environnementale (et notamment la formation des inspecteurs et les échanges réalisés à l'intérieur et en dehors de l'Union européenne). En dépit de ces changements, le réseau garde son caractère informel.

a) Assemblée plénière

IMPEL est dirigé par une assemblée plénière bisannuelle qui rassemble des représentants de tous les États membres et est conjointement présidée par la Commission et par l'État membre assurant la présidence de l'Union.

³³ Cf. note 1.

³⁴ Par. 56, p. 20.

³⁵ Par. 19, p. 6.

L'assemblée plénière constitue le cadre principal des discussions stratégiques et de l'adoption des décisions finales, et elle est officiellement responsable des activités et des produits d'IMPEL. Cette assemblée joue le rôle d'organisation centrale du réseau. Les représentants des États membres qui y participent doivent avoir l'ancienneté, l'expérience et les connaissances appropriées dans le domaine de la mise en œuvre et du contrôle de l'application du droit de l'environnement à la fois au niveau national et régional. Il s'agit donc souvent de hauts fonctionnaires. Ils doivent pouvoir répercuter les informations nécessaires dans leur propre pays et faire également en sorte de recevoir une aide et des informations suffisantes de la part des autorités nationales ou régionales, selon les cas; le but est en effet de mettre en place des réseaux nationaux, aux différents échelons de compétence, (nationale, régionale et locale), et de les associer à IMPEL par l'intermédiaire des représentants des États membres.

L'assemblée plénière approuve les programmes de travail des comités permanents (voir ci-dessous) ainsi que les rapports fournis et elle adopte des décisions quant à leur diffusion. Elle décide également de la manière dont il convient d'utiliser le budget alloué au réseau et elle peut émettre des propositions relatives aux besoins budgétaires d'IMPEL.

b) Comités permanents

Il existe deux comités permanents, qui travaillent sur les actions menées dans le cadre d'IMPEL. Les participants sont des fonctionnaires qualifiés (des États membres et de la Commission). Les comités permanents établissent des programmes, des rapports, ainsi que des propositions de budget annuel et de projets soumis à l'examen de l'assemblée plénière. Ils contrôlent également les travaux des groupes de travail ad hoc.

Le comité permanent n° 1, qui travaille sur les questions de nature juridique concernant la politique et la mise en œuvre de la législation, est formé de décideurs politiques et de fonctionnaires expérimentés ayant suivi une formation juridique et ayant acquis une expérience principalement dans le domaine du contrôle de l'application des réglementations. En raison de son rôle en matière de politique et de législation communautaire, la Commission assure la coordination avec d'autres actions menées actuellement à l'échelon communautaire dans le domaine de la politique et de la mise en œuvre juridique.

Le comité permanent n° 2 s'occupe des questions techniques, de l'inspection, des questions pratiques d'application et de contrôle, des instruments de gestion de l'environnement et des programmes de formation ou d'échange. Ce comité est principalement composé d'agents chargés de l'application de la législation (à l'échelon national et régional), et notamment d'inspecteurs, ainsi que de représentants de la Commission.

Chaque comité est coprésidé par un représentant de l'État membre (généralement de l'État membre assurant la présidence de l'Union européenne) et par un haut fonctionnaire de la Commission.

c) Groupes de travail ad hoc

Les comités permanents peuvent créer des groupes de travail ad hoc pour étudier des questions spécifiques auquel tous les États membres ne doivent pas nécessairement participer. Ces groupes de travail ne sont créés que pour une durée limitée et ils sont dissous une fois leur mission remplie. Les comités permanents dressent le mandat de ces groupes de travail ad hoc et ils définissent notamment leur mission et les documents qu'ils doivent produire, les conditions relatives aux membres des groupes, à leur présidence et à leur secrétariat, aux réunions (nombre, durée, lieu, langues utilisées), ainsi que les dispositions financières.

d) Le secrétariat IMPEL

Conformément à la résolution du Conseil concernant la communication de la Commission, la Commission et les États membres ont apporté leur contribution financière afin de permettre au secrétariat d'IMPEL de fonctionner correctement. La Commission accueille le siège du secrétariat à Bruxelles, qui a disposé pendant toute la durée de cette enquête de deux experts nationaux détachés des administrations des États membres travaillant à temps plein.

Le secrétariat est l'organe vital du réseau IMPEL. Il maintient les contacts avec les coordinateurs nationaux et les autres membres du réseau. Il joue le rôle de cellule de soutien pour les présidents de l'assemblée plénière et des comités permanents. Il communique au réseau les informations émanant de la Commission.

Participation d'autres pays et d'autres organismes

a) Pays d'Europe centrale et orientale et Chypre

Des programmes spéciaux de formation aux questions relatives à la mise en œuvre et au contrôle de l'application des réglementations sont mis sur pied pour les onze pays qui se sont portés candidats à l'adhésion à l'Union européenne pour les prochaines années, afin de les aider à rapprocher leur législation environnementale de celle de la Communauté. Un premier programme d'échange, auquel les membres d'IMPEL participeront également, se déroulera en Hongrie, en février 1998. Les fonctionnaires des pays candidats seront invités à participer aux séminaires et aux ateliers, ou à se joindre aux groupes de travail ad hoc, le cas échéant.

b) Autres pays européens

Ces pays peuvent être invités à participer aux groupes de travail, si l'on juge que leur contribution est souhaitable dans un domaine particulier. La Norvège a déjà participé au groupe de travail sur les transferts transfrontaliers de déchets, et elle a également été invitée à participer à d'autres groupes de travail.

Agence européenne pour l'environnement

Bien que l'Agence européenne pour l'environnement ne fasse pas partie d'IMPEL et n'ait eu jusqu'à présent aucun lien formel avec ce réseau, des relations plus étroites devraient être établies à l'avenir. Pour le moment, ces relations prennent la forme d'un échange d'informations ad hoc. Il faut toutefois noter que l'agence a participé, pendant le déroulement de l'enquête, à une session plénière d'IMPEL, au cours de laquelle elle a présenté des informations en matière d'environnement ainsi que le rapport Dobris.

Travail accompli dans le passé (jusqu'en octobre 1996)

Les travaux menés jusqu'en octobre 1996 comprennent notamment les "produits" suivants:

- Une comparaison des normes techniques et des technologies de lutte contre la pollution pour différents types d'installations dans chacun des États membres, qui a mené à l'élaboration d'orientations techniques destinées aux organismes réglementaires d'un certain nombre d'industries.
- Un échange d'informations et une comparaison des expériences des États membres relatives à l'octroi de permis pour les installations industrielles;
- Un examen de l'application de la législation communautaire dans les États membres et des aspects pratiques du processus réglementaire.

- Une comparaison des mécanismes de contrôle de l'application des lois dans les États membres, portant sur l'évaluation de la conformité et sur les inspections (1995).
- Des programmes d'échange destinés aux inspecteurs, afin de permettre la pleine compréhension des systèmes réglementaires de chaque pays et de faciliter les futurs échanges d'informations entre organismes d'inspection (Pays-Bas, 1994) ; Danemark, 1994; Allemagne, 1995; France, 1995; Royaume-Uni, 1995; Autriche, 1996; Irlande, 1996).
- L'examen et la publication d'un rapport sur les mécanismes de surveillance et de contrôle de l'application applicables aux transferts transfrontaliers de déchets dangereux au sein de l'Union européenne (1996).

3.5.2 Activités et "produits" d'octobre 1996 à décembre 1997

Assemblées

Deux assemblées plénières ont été organisées, la première, en novembre 1996, et la seconde, en mai 1997; au cours de ces assemblées, la structure, le rôle et le champ d'activité d'IMPEL tels qu'ils ont été modifiés ont été examinés et approuvés. L'assemblée plénière de novembre a notamment débattu des programmes d'échange réalisés en Irlande (juillet 1996) et au Portugal (octobre 1996), et elle a adopté deux rapports (*Technical Guidelines for Board Manufacturing* [orientations techniques pour la fabrication de carton] et *Making sense of NONS* [comprendre les mécanismes de notification des nouvelles substances, projet européen d'inspection relatif à la notification des nouvelles substances]). L'assemblée plénière qui s'est tenue en mai a approuvé, entre autres, un projet relatif aux pratiques de contrôle de l'application de la législation environnementale (PEEP, "*Project on Environmental Enforcement Practices*"), qui prévoit notamment d'expérimenter ce programme dans cinq pays et d'élaborer un ouvrage de référence pour les inspecteurs ("IMPEL-INSPECT"); des informations complémentaires sont fournies dans la suite du texte (point 3.5.3, relatif au programme de travail pour 1998).

La Belgique a remis un rapport sur le programme d'échange qui a été mené dans son pays en mars.

(La deuxième assemblée plénière prévue en 1997 a été reportée au mois de janvier 1998).

Réunions des comités permanents 1 et 2 (octobre 1997)

Une Task Force s'est réunie en juillet 1997 pour examiner la mise en place des projets qui seront mis en œuvre dans le cadre de la nouvelle structure d'IMPEL et, à partir des conclusions de cette réunion, des mandats relatifs aux projets à inclure dans le programme de travail de 1998 ont été rédigés et par la suite examinés lors des réunions des comités permanents. Ces travaux ont donné jour à un projet de programme de travail soumis à adoption lors de la réunion plénière de janvier 1998 (voir plus bas le point 3.5.4).

Rapport concernant le budget d'IMPEL pour 1997

Projets financés en 1997

En 1997, il a été décidé pour la première fois d'allouer aux projets réalisés dans le cadre d'IMPEL une enveloppe de 500 000 écus sur le budget de la DG XI. Le tableau suivant

présente le financement apporté dans ce cadre par la Commission en 1997, ainsi que les projets financés.

INTITULÉ	MONTANT AFFECTÉ AU BUDGET DU RÉSEAU IMPEL POUR 1997 (€)	BÉNÉFICIAIRE	COMMENTAIRES
INTERDÉPENDANCE ENTRE LES DIFFÉRENTS INSTRUMENTS	29 087	ITALIE (RÉGION D'ARPA)	SÉMINAIRE SUR LES LIENS EXISTANT ENTRE LES DIRECTIVES EIE, IPPC ET LE SYSTÈME EMAS
SYSTÈMES INTÉGRÉS D'AUTORISATION	40 096	UNIVERSITÉ	
GUIDE PRATIQUE SUR LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT	29 211	CONSULTANT	FINANCÉ À 100% PAR LA COMMISSION. ANNULÉ. SOCIÉTÉ VRAISEMBLABLEMENT EN FAILLITE. LA MOITIÉ SEULEMENT DU MONTANT A ÉTÉ VERSÉ MAIS CETTE SOMME N'A PU ÊTRE RECOUVRÉE PAR IMPEL.
ATELIER SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT	27 448	ONG	
ÉTUDE / SÉMINAIRE SUR L'ACCÈS À LA JUSTICE ET	36 566	CONSULTANT	FINANCÉ À 100% PAR LA COMMISSION
SUR LES PLAINTES /	39 598	CONSULTANT	
L'ACCÈS AU PRÉTOIRE DANS LE DROIT COMMUNAUTAIRE	23 658	UNIVERSITÉ	
B1 IMPEL INSPECT	31 435	PAYS-BAS (VROM)	
B2 PEEP	40 520	PAYS-BAS (VROM)	
PROGRAMME D'ÉCHANGE UE-EM	84 254	PAYS-BAS (VROM)	
GUIDE DE BONNES PRATIQUES POUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES RÉGLEMENTATIONS	13 602	"EUROVILLES" / ROTTERDAM	
CONTRÔLE DE L'APPLICATION DU DROIT PÉNAL	12 991	DANEMARK	
ATELIER SUR LES PRATIQUES D'AUTORISATION ET DE CONTRÔLE DANS UNE CIMENTERIE UTILISANT DES COMBUSTIBLES DE SUBSTITUTION	22 765	AUTRICHE (RÉGION DE CARINTHIA)	
LES PME ET L'ENVIRONNEMENT	6 115	LUXEMBOURG(ADMINIST RATION CHARGÉE DE L'ENVIRONNEMENT)	
TOTAL APPROUVÉ ET ENGAGÉ	437 346		

En 1997, la Commission a versé un montant total de 437 346€, soit 87 % du montant initialement affecté (500 000€). Les études de la Commission présentées dans le tableau ci-dessus ont été financées à 100 % par la Commission. Tous les autres projets ont été cofinancés par la Commission, les États membres versant généralement le solde restant.

Dépenses engagées par les États membres

Les différents projets cofinancés par la Commission et les États membres ne reflètent pas entièrement le travail effectué par IMPEL. Les États membres apportent en effet une contribution supplémentaire en payant les coûts qui leur incombent dans des domaines tels que la gestion du personnel, les frais de voyage et les équipements. Nombre de projets sont financés entièrement par les États membres et ne figurent donc pas dans la liste des projets cofinancés. Parmi les travaux financés par les États membres en 1997, on peut citer le projet

relatif aux inspections, qui a abouti à l'élaboration du document sur les critères minimaux pour les inspections. Une session plénière s'est tenue aux Pays-Bas, ce qui a représenté un coût considérable pour ce pays. Les États membres ont également financé un travail important sur le transfert transfrontalier des déchets. La prise en charge par les Pays-Bas d'un salaire correspondant à des tâches de secrétariat d'une année et la rémunération par le Royaume-Uni d'un poste temporaire (de six mois) supplémentaire, à partir d'octobre 1997, figurent parmi les autres dépenses significatives engagées par les États membres et non mentionnées ci-dessus. Néanmoins, il convient de rappeler que la Commission fournit des locaux au secrétariat, pour le fonctionnement duquel elle verse un salaire supplémentaire, rembourse les frais de mission et offre un soutien administratif.

Priorités et stratégie pour l'affectation des ressources d'IMPEL en 1997

Les ressources d'IMPEL sont affectées à des projets qui servent les objectifs d'IMPEL. L'action d'IMPEL comporte deux volets principaux. Il s'agit en premier lieu des questions de nature juridique relatives à la politique et à la mise en œuvre des réglementations environnementales et, en deuxième lieu, des questions techniques de mise en œuvre pratique et de contrôle de l'application de ces réglementations. Chacun de ces deux volets dispose à présent d'un comité permanent qui lui est consacré, comme cela a été décrit plus haut.

Ces deux volets sont mis en œuvre dans les projets cofinancés en 1997, qui comprennent notamment:

Des projets de nature juridique

En 1997, IMPEL a participé à trois projets de nature juridique dans le cadre du partenariat avec la Commission. Il s'agit des projets suivants:

"Accès à la justice": cette question revêt une importance stratégique, comme cela a été souligné par les résolutions du Conseil et du Parlement, et cette étude a permis à IMPEL de pousser plus avant la réflexion en la matière, avec en perspective l'élaboration d'un instrument communautaire.³⁶

Séminaire sur "l'accès à l'information en matière d'environnement": ce projet a examiné les questions relatives à la mise en œuvre, dans les différents États membres, de la directive 90/313/CEE concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.³⁷

Le troisième projet de partenariat, qui concernait l'élaboration d'un "guide pratique sur la mise en œuvre du droit de l'environnement", n'a pu être réalisé en raison de l'incapacité des consultants à le mener à bien.

Les délits dans le domaine de l'environnement revêtent un caractère de plus en plus international, et les autorités chargées de contrôler l'application de la législation sont conscientes des disparités existant entre les États membres en ce qui concerne la répression des infractions pénales dans le domaine de l'environnement. Un projet a donc été lancé pour recenser ces différences et préciser la manière dont chaque État membre traite cette question.

Des projets relatifs aux procédures d'"autorisation"

³⁶ Se reporter au point 2.3.

³⁷ Se reporter au point 3.2.

Deux autres projets ont porté sur les procédures d'"autorisation", qui constituent un élément essentiel de la réglementation en matière d'environnement. Le premier projet dispose d'un champ d'application large, puisqu'il vise à préciser l'interdépendance qui existe entre quatre instruments différents: la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIA)³⁸, la directive "Seveso"³⁹, la directive concernant la prévention et la réduction intégrées de la pollution (IPPC)⁴⁰ et le règlement instituant un système de gestion et d'audit environnementaux (EMAS)⁴¹. L'objectif du projet relatif aux procédures d'autorisation intégrées est de permettre aux États membres de partager leur expérience en la matière et de disposer d'informations fiables pour définir leurs propres politiques en ce qui concerne l'adoption de règles intégrées pour les procédures d'autorisation. Ce projet se poursuivra en 1998 (se reporter à la suite du texte). En outre, un projet mené par l'université de Speyer a étudié de manière approfondie les pratiques intégrées d'autorisation dans un certain nombre d'États membres.

Des projets de formation et d'échange

IMPEL accorde une grande importance à la formation et aux échanges professionnels de fonctionnaires et cette branche du travail d'IMPEL a déjà porté ses fruits. En 1997, des échanges fructueux ont eu lieu en Finlande, en Belgique et au Luxembourg. Ces échanges sont organisés pour donner un aperçu des pratiques tant industrielles que réglementaires du pays d'accueil, et pour permettre de comparer ces pratiques avec celles suivies par les autres États membres. Afin de partager le plus d'expériences possibles, les représentants de l'agence de protection de l'environnement des États-Unis ont également été invités à participer à ces échanges. Depuis 1997, les pays candidats d'Europe centrale et orientale participent également à ces échanges de manière régulière.

Deux initiatives importantes en matière de formation, "IMPEL Inspect" et "PEEP," bénéficieront dès 1998 d'un financement octroyé en 1997. Leur travail sera fondé sur les différentes initiatives concernant la formation et se poursuivra en vue de mettre en place une formation commune.

Évaluation des projets IMPEL pour 1997 - Examen de la stratégie et des priorités choisies

Comme les projets financés par IMPEL en 1997 ne sont pas encore tous achevés, il serait prématuré de réaliser une évaluation complète. Néanmoins, il ressort des paragraphes précédents décrivant les activités du réseau jusqu'à la fin de 1997 que les projets menés à terme ont obtenu des résultats tangibles qui se manifestent déjà (notamment dans le cadre de la cellule "Inspections" et du document d'IMPEL sur des critères minimaux pour les inspections environnementales, qui constitue la première étape d'un programme mené actuellement dans le domaine des inspections). La prochaine étude annuelle comprendra une évaluation complète des résultats concrets obtenus par IMPEL au cours de cette période.

³⁸ JO L 175 du 5.7.1985, p.40, et JO L 73 du 14.3.1997, p.5.

³⁹ JO L 10 du 14.1.1997.

⁴⁰ JO L 257 du 10.10.1996.

⁴¹ JO L 168 du 10.7.1993.

3.5.3 Programme de travail pour 1998⁴²

Le travail d'IMPEL est généralement organisé dans le cadre de "cellules" ("clusters"), qui sont constituées de groupes de projets connexes. Chaque projet est supervisé par un chef de projet qui établit des rapports destinés au directeur de la cellule. Dans certains cas, une cellule n'est pas composée d'un groupe de projets en tant que tel, parce que les différents projets ont été regroupés en un seul (voir par exemple le point a) ci-dessous). Cette partie de l'étude annuelle présente de manière détaillée les cellules couvertes par les comités permanents 1 et 2 en 1998. Certains projets ont débuté en 1997 (il en est fait mention le cas échéant). La Commission a accepté de prévoir dans son budget un montant de 400 000 écus en vue de cofinancer des projets IMPEL en 1998.

Comité permanent n° 1 (politique juridique et questions juridiques de mise en œuvre)

a) Cellule "Interdépendance entre les différents instruments" (créée en 1997)

Ce projet (voir plus haut), lancé en 1997 en vue d'étudier les relations entre quatre instruments (directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement, directives "Seveso", "IPPC" et système de gestion de l'environnement et d'audit environnemental), poursuivra son travail.

Quatre réunions sont prévues en 1998 afin de le mener à son terme avant la fin de l'année.

b) Cellule "Procédures d'autorisation intégrées" (créée en 1997)

Un certain nombre d'États membres et d'organisations mènent actuellement des études relatives aux aspects pratiques de la mise en place de procédures d'autorisation intégrées. Le partage des informations et des expériences en la matière est jugé profitable.

Cette cellule vise à obtenir les résultats suivants:

- l'élaboration de différents "produits" à partir de projets concernant certains aspects des procédures d'autorisation intégrées;
- l'organisation d'un forum pour l'échange et la diffusion d'informations pratiques sur l'établissement de procédures d'autorisation intégrées;
- la mise en place d'un mécanisme pour la coordination des projets actuels et futurs en matière de procédures d'autorisation intégrées.

Cette cellule comprend les projets suivants:

Étude sur l'évolution des procédures d'autorisation intégrées et d'inspection des installations industrielles dans l'Union européenne

Cette étude, qui est réalisée par un consultant, présentera notamment les cadres réglementaires, l'organisation, les procédures formelles et les principales caractéristiques des pratiques d'autorisation et d'inspection et elle fournira une comparaison des éléments relatifs à une approche intégrée contenus dans la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement et dans la directive concernant la prévention et la réduction intégrées de la pollution. Cette étude identifiera également les points problématiques. Le rapport final sera publié au cours de l'été 1999.

⁴² La période couverte par l'enquête annuelle s'étend d'octobre 1996 à décembre 1997, mais le programme de travail d'IMPEL pour 1998 a été joint pour répondre à la demande exprimée par le Conseil dans sa résolution relative à la communication de la Commission.

Séminaire sur les pratiques d'octroi de licences et de contrôle de l'application dans une cimenterie utilisant des combustibles de substitution

Dans le cadre d'un séminaire de trois jours organisé en Autriche en mai 1997, les exigences juridiques communautaires dans ce domaine ont été passées en revue, ainsi que la manière dont les États membres les avaient mises en œuvre, notamment dans le cas d'une cimenterie utilisant des combustibles de substitution (tels que des pneus ou des matériaux synthétiques usagés). Les pratiques des États membres en matière d'autorisation et de contrôle de l'application ont également été comparées, et des approches et des solutions communes ont été proposées. Les résultats de ce séminaire doivent être publiés sous forme de rapport.

c) Cellule "Petites et moyennes entreprises" (PME)

Cette cellule recouvre le projet suivant:

Les PME et l'environnement: information et formation

Les PME représentent environ 89 % des sociétés et 65 % de la population active de la Communauté, et elles constituent potentiellement une importante source de pollution. Il est donc important que les PME trouvent des moyens décisifs et efficaces pour prévenir, limiter et réduire la pollution qu'elles produisent. La manière dont la formation et les informations destinées aux PME peuvent être proposées fera l'objet d'un séminaire de deux jours qui sera organisé par le Royaume-Uni en juin 1998. Les résultats de ce séminaire seront publiés.

d) Cellule "Accès à la justice et mécanismes en matière de plaintes" (créée en 1997)

Cette cellule comprend les projets suivants:

Accès à la justice dans le domaine de l'environnement;

Mécanismes existant dans les États membres en matière de plaintes environnementales

Voir plus haut les points 2.2 et 3.5.2.

Responsabilité environnementale dans l'Union européenne et accès à la justice

Un séminaire d'experts de deux jours sera organisé en janvier 1998 pour examiner les implications de la communication de la Commission, en tenant tout particulièrement compte du livre blanc qu'elle a proposé en matière de responsabilité environnementale, ainsi que les conséquences éventuelles de la proposition visant à accorder aux ONG et aux groupements d'intérêt concernés le droit d'accéder directement à la justice et d'intenter des actions en indemnisation. Les résultats de ce séminaire aideront la Commission et les États membres à préparer la proposition suivante de la Commission relative à l'accès à la justice, en tenant particulièrement compte de la question de la responsabilité. Les actes du séminaire seront publiés.

e) Cellule "Répression des infractions pénales au droit communautaire de l'environnement" (créée en 1997)

Les États membres disposent de règles différentes en ce qui concerne la répression des infractions pénales à la législation environnementale communautaire. En outre, les mécanismes et les procédures d'action pénale diffèrent grandement dans la pratique. Une étude réalisée en 1997 présentait la législation environnementale et les sanctions disponibles dans les États membres. Comme suite logique à cette étude, il a été décidé de lancer un projet concernant la répression des infractions de droit pénal dans la pratique. Un rapport sera élaboré par un consultant indépendant en juillet 1998.

Comité permanent n° 2 (questions techniques, inspection, mise en œuvre et contrôle de l'application des réglementations d'un point de vue pratique, systèmes de gestion environnementale et programmes d'échange ou de formation)

f) Cellule "Formation et échanges" (créée en 1997)

Le champ d'activité de cette cellule couvre principalement la promotion de la diffusion des connaissances par les échanges et la formation d'agents des services d'inspection des États membres

et de ceux des onze pays candidats, en vue d'atteindre en fin de processus un niveau comparable en matière de systèmes d'inspection. Cette cellule comprend les projets suivants:

Ouvrage de référence pour les inspecteurs environnementaux

Il est hautement souhaitable (et le travail d'IMPEL porte notamment sur cette question) de mettre en place une approche cohérente du contrôle de l'application des réglementations environnementales au sein des États membres. Ce projet vise à produire un ouvrage de référence qui fournira aux inspecteurs environnementaux des lignes directrices en matière de planification et d'exécution des programmes de mise en conformité et de contrôle de l'application. Cet ouvrage servira également de manuel lors des sessions de formation destinées aux inspecteurs environnementaux. L'ouvrage de référence, qui sera réalisé par un consultant, devrait être achevé fin 1998.

Projet concernant les pratiques de contrôle de l'application des réglementations environnementales

Ce projet, qui concerne les pratiques de contrôle de l'application des réglementations environnementales (PEEP), étudie la dernière moitié du processus réglementaire, et notamment les limites et les valeurs limites définies dans les permis, le contrôle de la conformité avec les conditions fixées et le traitement réservé au non-respect des conditions. Ce projet comprendra un exercice de formation consistant en une évolution naturelle qui se fera à partir des programmes d'échange devant s'achever en 1998. Ce projet débutera par un programme pilote mené dans cinq pays. Lorsque les rapports des cinq pays seront achevés, les résultats seront présentés à IMPEL (à la fin de 1998), assortis de propositions concernant les mesures à prendre.

Programme d'échange pour les inspecteurs des États membres

Ce projet couvre l'échange d'informations et l'examen, par les inspecteurs de tous les États membres, des moyens de contrôle de l'application des réglementations environnementales. Cette étape est mise en œuvre dans les États membres à travers des programmes d'échange. Trois programmes d'échange sont organisés chaque année, et deux représentants par État membre y participent généralement. Récemment, les fonctionnaires des onze pays candidats à l'adhésion y ont également pris part. Des programmes d'échange seront organisés en 1998 en Espagne, en Suède et en Italie.

g) Cellule "Inspections" (créée en 1997)

Un travail visant à définir des critères minimaux pour les inspections a été mené en 1997 (voir plus haut le point 2.1) et se trouve à la base du premier projet de cette cellule. À partir de ce projet, on a déterminé quelles actions supplémentaires il convenait de mener dans le domaine fondamental des inspections environnementales; ces actions sont les suivantes:

- planification et classement par ordre de priorité;
- visites sur le terrain;
- suivi des analyses réalisées et comptes rendus à l'échelon des sites;
- évaluation des inspections et rapports sur ces activités.

Cette cellule comprend les différents projets cités ci-dessous:

Critères minimaux pour les inspections

(Se reporter au point 2.1) L'organisation d'un séminaire visant à diffuser les résultats de ce rapport sera envisagée pour 1998, le cas échéant.

Planification, contrôles et comptes rendus

Ce projet consiste en un suivi du projet relatif aux critères minimaux et aborde la question de la planification, des contrôles et des comptes rendus effectués dans le cadre des inspections. Il vise à donner des exemples précis et à définir des lignes directrices pour ces activités afin d'en effectuer le suivi et de fournir des indications aux services d'inspection et aux autorités environnementales en ce qui concerne le projet relatif aux critères minimaux.

Fréquence des inspections

Ce projet concerne principalement la possibilité de fixer des fréquences minimales d'inspection pour certains types d'installations industrielles et il s'efforcera de dégager un consensus sur la définition du terme "installations industrielles". Les résultats seront présentés dans un rapport qui proposera une fréquence minimale pour les inspections; ce rapport sera distribué lors d'un séminaire.

Lignes directrices pour l'utilisation de l'autosurveillance par les exploitants

Des projets de documents IMPEL existent déjà dans ce domaine; ils proposent des conditions types pour la mise en place et l'utilisation de critères d'autosurveillance dans le domaine des autorisations de rejets dans le milieu aquatique ou dans l'atmosphère. Ce projet vise à consolider ce travail et à en élargir le champ d'application en proposant des lignes directrices similaires pour les rejets de déchets solides dans la terre, en vue de publier des rapports sur cette question en 1999.

h) Cellule "Transfert transfrontalier de déchets dangereux" (projet en cours)

Étant donné que la coopération des États membres est nécessaire pour renforcer l'efficacité du contrôle de l'application de la législation communautaire relative au traitement et au transfert transfrontalier de déchets (directive "Seveso"), le projet commun de contrôle de l'application des réglementations en matière de transfert transfrontalier de déchets dangereux a été lancé dans le cadre d'IMPEL. Ce projet a débouché sur la mise en place d'un réseau d'autorités compétentes, qui collaborent dans le cadre d'une structure commune en vue d'améliorer la coopération et le contrôle de l'application des réglementations.

Ce projet, qui va se poursuivre, contribuera à inciter les États membres à mener des actions communes en matière de contrôle de l'application et il définira, dans le cadre d'un manuel, des procédures communes pouvant être suivies pour les études relatives à des projets internationaux de contrôle de l'application des lois. Une base de données concernant les flux de déchets spécifiques et les sociétés concernées sera également créée.

i) Cellule "Pratiques d'autorisation"

Cette cellule comprend les projets suivants:

Émissions diffuses

Ce projet dresse un inventaire des méthodes de détection (mesure) et de calcul des émissions diffuses résultant de fuites. Différentes méthodes utilisées dans les États membres seront comparées et une évaluation sera réalisée. À partir de cette évaluation, des conseils seront proposés sur la manière de résoudre les problèmes liés aux émissions diffuses. Le rapport qui en résultera permettra aux organes chargés de délivrer les permis, ainsi qu'aux inspecteurs, de disposer d'orientations quant à la manière de définir et de fixer des limites d'émissions diffuses dans le cadre des permis. Ce projet se poursuivra en 1999.

Enseignements tirés des accidents

Les États membres échangeront leurs expériences en la matière pour informer les inspecteurs des principales mesures pratiques généralement prises dans ce domaine lorsqu'un accident se produit. Ce projet vise principalement à promouvoir des actions (techniques, administratives, juridiques, etc.) dans chaque État membre afin d'éviter que des accidents similaires ne se reproduisent. Ce projet aboutira à l'élaboration d'un document périodique résumant les enseignements tirés des accidents. La durée du projet dépendra de l'intérêt manifesté par les inspecteurs.

4. PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DE LA LÉGISLATION COMMUNIQUÉE PAR LES ÉTATS MEMBRES POUR LES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES DEVANT ÊTRE TRANSPOSÉES AU COURS DE LA PÉRIODE COUVERTE PAR L'ÉTUDE

Les directives communautaires sont généralement appliquées dans les États membres à travers la législation nationale qui les transpose. Il est essentiel que la transposition respecte les délais impartis et soit exacte si l'on veut qu'une directive soit correctement appliquée dans la pratique. Afin d'obtenir une transparence maximale dans la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement et aider ainsi le citoyen à connaître de manière précise la manière dont une directive communautaire a été transposée dans son propre système législatif national, il a été décidé de faire figurer dans l'étude annuelle les références des textes législatifs communiqués par les États membres pour les directives devant être transposées au cours de la période couverte par l'étude. C'est pourquoi on trouvera à l'annexe 1 un tableau présentant les différentes réglementations des États membres communiquées pour les directives communautaires (ou correspondant à des parties de ces directives) qui devaient être transposées entre octobre 1996 et décembre 1997, à savoir:

- la directive 94/67/CE du Conseil du 16 décembre 1994 sur l'incinération des déchets dangereux (JO L 365 du 31.12.1994, p. 34) (date de transposition: 31 décembre 1996);
- la 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 concernant la libération délibérée dans l'environnement d'organismes génétiquement modifiés (JO L 169 du 27.6.1997, p.72) (date de transposition: 31 juillet 1997);
- la 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 sauvages (JO L 305 du 8.11.1997, p.42);
- la directive 93/21/CEE de la Commission du 27 avril 1993 portant dix-huitième adaptation au progrès technique de la directive 67/548/CEE du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification,

l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses (JO L 110 du 4.5.1993, p.20) (en partie);

- la directive 96/54/CE de la Commission du 30 juillet 1996 portant vingt-deuxième adaptation au progrès technique de la directive 67/548/CEE du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses (JO L 248 du 3.9.1996, p.1) (en partie).

Il ressort du tableau de l'annexe 1 que tous les États membres n'ont pas communiqué à la Commission la législation transposant ces directives ou, lorsqu'ils l'ont fait, qu'ils l'ont notifiée après la date limite fixée pour la transposition. Afin que le droit communautaire soit mis en œuvre et contrôlé de manière satisfaisante, il est essentiel que les États membres respectent leurs obligations à cet égard, non seulement en transposant les directives dans les délais impartis, mais également en communiquant de manière claire et détaillée les textes les transposant lors de la notification à la Commission. La Commission continuera à ouvrir des procédures à l'encontre des États membres qui ne transposent pas les directives à temps ou qui les transposent de manière incorrecte, en vertu de l'article 169 du traité CE.

5. EXTRAIT DU QUINZIÈME RAPPORT ANNUEL SUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE (CHAPITRE "ENVIRONNEMENT")

Afin de fournir un travail de référence complet, cette première étude annuelle (tout comme les études ultérieures) comprend le chapitre "Environnement" du rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire pour l'année correspondante. On trouvera à l'annexe 2 des extraits du quinzième rapport annuel, qui couvre l'année 1997.

L'introduction de cette partie du rapport est particulièrement utile en ce qui concerne la question du contrôle de l'application du droit communautaire de l'environnement, en ce sens qu'elle présente de manière détaillée les méthodes utilisées par la Commission pour contrôler l'application du droit communautaire conformément à la procédure définie à l'article 169 du traité. Dans la pratique, cela signifie, d'une part, que la Commission vérifie que les législations de transposition lui sont bien communiquées et qu'elles prévoient une application correcte des directives et, d'autre part, qu'elle contrôle la mise en œuvre des réglementations. En 1997, dans le cadre de l'exercice de ces fonctions dans le domaine environnemental, la Commission a renvoyé 37 affaires devant la Cour de justice des Communautés européennes de Luxembourg et elle a envoyé 69 avis motivés aux États membres. Ces chiffres montrent la vigilance avec laquelle la Commission contrôle la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement. Néanmoins, ils ne donnent pas une image complète de la situation puisque ces procédures ne constituent que les dernières étapes des procédures d'infraction. En effet, avant d'atteindre ces étapes, de nombreuses affaires sont closes, généralement après l'envoi d'une lettre d'avertissement.

La correspondance et les contacts avec les membres des administrations publiques et nationales représentent une grande partie du temps de travail dans ce domaine.

En 1997, la Commission a pu utiliser pour la première fois la nouvelle compétence que lui octroie l'article 171 du traité. Cet article dispose que si un État membre ne se conforme pas à un arrêt de la Cour rendu conformément à l'article 169 et par lequel cette dernière établit qu'un

État membre a manqué à l'obligation de mise en œuvre du droit communautaire qui lui incombe, la Commission peut saisir une nouvelle fois la Cour de justice et demander que des sanctions financières soient infligées à cet État membre. Quelque quinze affaires ont atteint le stade de la procédure correspondant à l'envoi d'une lettre ou d'un avis motivé conformément à l'article 171 du traité, mais la plupart des États membres se sont conformés au jugement de la Cour de justice lorsqu'ils se sont vu sous le coup de cette procédure ou d'une demande de sanctions. Néanmoins, dans cinq cas, les États membres ont persisté dans leur manquement et des sanctions ont été demandées sur une base quotidienne (amendes allant de 26 000 à 246 000 €). La menace représentée par ces amendes considérables a eu un effet immédiat, dans la mesure où seule une de ces affaires est toujours saisie par la Cour de justice. L'article 171 s'est ainsi avéré un moyen de dissuasion très efficace pour assurer le respect du droit communautaire de l'environnement et la Commission continuera à utiliser cet instrument très utile, le cas échéant.

6. CONCLUSION

Il ressort de ce qui précède que la Commission, avec l'aide des autorités nationales et régionales des États membres, IMPEL, les ONG et les personnes concernées, a commencé à mettre en œuvre une grande partie des recommandations contenues dans sa communication sur la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement et dans les résolutions du Conseil et du Parlement européen concernant cette communication. Les résultats obtenus à ce jour sont considérables et ont déjà entraîné des améliorations tangibles à tous les stades du processus réglementaire. La Commission réaffirme sa volonté d'accorder la priorité aux mesures qui visent à améliorer la mise en œuvre du droit communautaire et à poursuivre le travail déjà mené en collaboration avec toutes les parties concernées. La présente étude annuelle devrait contribuer à accroître la sensibilisation du public et à améliorer la transparence du cadre général de mise en œuvre et de contrôle de l'application du droit de l'environnement dans les États membres pour tous les acteurs concernés, leur permettant ainsi de continuer à participer aux discussions en vue d'améliorer la situation actuelle.

