



EU FORUM OF JUDGES FOR THE ENVIRONMENT
UE FORUM DES JUGES POUR L'ENVIRONNEMENT

CERDEAU (Centre d'Etudes et de Recherche en Droit de l'Environnement , de l'Aménagement et de l'Urbanisme) Universités Paris I et Paris II

Débat du 14 janvier 2009 : La mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement : état des lieux et perspectives

Intervenants : Marc Clément, membre de la Direction Générale de l'environnement de la Commission Européenne

Pascale Kromarek , coordinatrice juridique développement durable et environnement chez Total, chargée d'enseignement dans le Master 2 droit de l'environnement des Universités Paris I et Paris II

Patrick Thieffry, avocat aux barreaux de Paris et New York , professeur associé à l'Université de Paris I Panthéon Sorbonne.

Compte rendu : F. Nési secrétaire générale EUFJE

Conseiller référendaire Cour de Cassation FRANCE

I- A propos de l'arrêt de la CJCE du 9 décembre 2008 sur le « double manquement » de la France en matière d'OGM (C-121/07) `

La directive concernée est la directive 2001/18 /CE du 12 mars 2001, dont la transposition aurait du intervenir avant le 17/10/2002.

La France a été condamnée pour manquement par arrêt de la CJCE du 15/07/2004 (C-419/03)

Divers décrets et arrêtés ont été adoptés en matière d'OGM en 2007 et 2008 mais dont la Commission a considéré qu'ils n'assuraient pas la complète exécution de l'arrêt de 2004.

La loi OGM (25 juin 2008) est intervenue en cours d'instance, postérieurement aux conclusions de l'avocat général et à l'audience : il n' y a donc pas eu mise en place d'une astreinte. La directive n'était cependant pas encore parfaitement transposée à la date de l'arrêt de la CJCE car il manquait toujours le décret d'application (c'est un « grand classique » en France : les décrets d'application interviennent souvent avec beaucoup de retard et en leur absence la loi qui transpose la directive ne peut pas être appliquée).

La CJCE rappelle que l'intérêt qui s'attache à une application immédiate et uniforme du droit communautaire exige que l'exécution d'un arrêt soit entamée immédiatement et qu'elle aboutisse dans des délais aussi brefs que possible, même si l'article 228 CE ne fixe pas de délai (point 21 de l'arrêt) et que la date de référence pour apprécier l'existence d'un manquement au titre de l'article 228 se situe à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé émis en vertu de ce même article.

La commission a explicité devant la Cour sa position selon laquelle elle n'entend pas

renoncer aux sanctions financières même en cas de régularisation tardive en cours d'instance : cela lui paraît nécessaire pour garantir l'autorité des arrêts de la Cour, les principes de légalité et de sécurité et assurer l'efficacité du droit communautaire : il s'agit d'éviter des attitudes systématiquement dilatoires.

La CJCE a retenu (points 79 et 80) qu' à la date de sa saisine, la France était toujours en défaut d'exécution du premier arrêt, ce qui justifiait l'imposition d'une somme forfaitaire mais (point 85) a retenu qu'il pouvait, dans une certaine mesure, être tenu compte de ce que, nonobstant leur caractère tardif, les mesures d'exécution de mars 2007 (décrets) avaient assuré une transposition tout à fait conséquente de la directive 2001/18, seules trois dispositions de cette dernière étant demeurées imparfaitement transposées jusqu'à la date du 27 juin 2008

Cet arrêt de principe infirme ainsi partiellement la communication SEC(2005) 1658 du 13 décembre 2005 intervenue à la suite de l'arrêt du 12 juillet 2005 « poissons sous taille » par laquelle la Commission avait indiqué qu'elle proposerait systématiquement la condamnation de l'Etat membre défaillant au paiement d'une somme forfaitaire et qu'elle maintiendrait une telle demande, même en cas d'exécution en cours d'instance.

Marc Clément a souligné que le rôle de la Commission en ce qui concerne les infractions au droit communautaire (articles 226 et 228 du traité) sera renforcé par le Traité de Lisbonne. Il y a une volonté des institutions communautaires d'être plus proches des citoyens européens , d'intervenir plus rapidement et plus efficacement : possibilité de sanctions pécuniaires plus en amont dans le processus.

Les sanctions pécuniaires ont un double aspect : astreinte (qui peut ne pas être prononcée si l'Etat se met en conformité au cours de la procédure, cette mesure n'ayant alors plus d'utilité) et somme forfaitaire qui est calculée sur la période séparant les deux arrêts rendus par la CJCE, en fonction de la gravité du manquement : le calcul n'apparaît pas dans les décisions mais la somme est fixée en fonction d'un coefficient de gravité qui varie de 1 à 20 et prise en compte du PIB de chaque pays. La pénalité demandée par la Commission est explicitée dans sa demande en fonction de ces deux critères.

M. Clément souligne qu'il ne s'agit pas d'une approche spécifique au droit de l'environnement et le montant de l'amende, même s'il paraît élevé, n'est pas forcément proportionnel au gain réalisé par le pays en différant les dépenses nécessaires à la mise en conformité avec la législation européenne (exemple : le coût de la réalisation des stations d'épuration en Belgique).

II-A propos de l'arrêt de la CJCE du 17 décembre 2008 sur la transposition de la directive sur les quotas d'émission de gaz à effet de serre (C-127/07 Arcelor)

Voir aussi Conseil d'Etat n°28710 8 février 2007 Arcelor Atlantique Lorraine et ses commentaires (P. Thieffry : égalité , environnement et dialogue des juges : AJDA 2007 p.449 – Laurent Fonbaustier : contrôle de la constitutionnalité d'un décret et articulation entre l'ordre juridique interne et l'ordre juridique communautaire)_

La société Arcelor a demandé au Conseil d'Etat l'annulation d'un décret transposant fidèlement la directive communautaire relative au système d'échanges de quotas (directive 2003/87 du 13/10/2007 (GES) estimant que ce décret la mettait en difficulté concurrentielle avec les industries du secteur du plastique et de l'aluminium, et soutenait qu'il portait atteinte au principe à valeur constitutionnelle d'égalité, dans la mesure où les entreprises relevant de secteurs concurrents à celui de la sidérurgie (plastique et aluminium) et émettant des quantités équivalentes de gaz à effet de serre, n'étaient pas assujetties au système d'échange de quotas.

En 1998 le Conseil d'Etat avait posé le principe de la primauté de la Constitution française sur le droit international (CE 30/10/1998 Sarran, Levacher et autres Lebon 368), puis sur le droit communautaire (CE 3/12/2001 Syndicat national des industries pharmaceutiques Lebon 624). Au vu des décisions du Conseil Constitutionnel sur le contrôle des lois de transposition des directives, le Conseil d'Etat a proposé dans son arrêt du 8 février 2007 une méthode d'examen des décrets de transposition : après avoir rappelé la primauté, dans l'ordre interne, des principes et dispositions à valeur constitutionnelle sur les engagements internationaux (article 55 de la constitution) mais aussi l'obligation constitutionnelle de transposition des directives (article 88 de la Constitution) il a d'abord recherché si le principe d'égalité avait un équivalent dans l'ordre juridique communautaire, puis, dans l'affirmative, si la directive que le décret attaqué avait pour objet de transposer était conforme à ce principe du droit communautaire, en l'occurrence le principe de l'égalité de traitement. Et c'est sur ce dernier point que le Conseil d'Etat a saisi la CJCE d'une question préjudicielle.

La décision de la CJCE se résume ainsi : oui la directive de 2003 instaure bien un traitement différencié de situations comparables, et crée un désavantage pour le secteur de la sidérurgie mais cette différence est justifiée dès lors qu'elle est fondée sur un critère objectif et raisonnable, c'est-à-dire en rapport avec un but admissible poursuivi par la législation en cause, et que cette différence est proportionnée au but poursuivi par le traitement concerné (point 47).

Mme Kromarek indique que le point clé de la décision est l'approche progressive adoptée par le législateur communautaire dans cette directive, qui est soulignée par la CJCE. Elle est plus réservée sur le critère de la gestion et la charge administrative du système d'échange de quotas également retenu par le juge communautaire.

Dans l'appréciation de la situation des secteurs à comparer le juge communautaire a également retenu que le législateur communautaire, compte tenu de l'objectif poursuivi, avait pu valablement délimiter le champ d'application de la directive par une approche sectorielle et que la différence substantielle du niveau d'émission directe de CO2 entre le secteur des métaux non ferreux et celui de la chimie justifiait leur traitement différencié.

Elle souligne qu'il faut bien faire les comparaisons entre secteurs, et l'évaluation des émissions à partir des installations et non des établissements (point 67) Elle insiste également sur le fait que la décision de la CJCE n'est pas une validation générale de la directive, mais uniquement par rapport au secteur de la sidérurgie.

La CJCE ayant indiqué dans le point 62 que le législateur était tenu de procéder au réexamen des mesures instaurées, notamment en ce qui concerne les secteurs couverts par la directive, à intervalles raisonnables, on peut penser que sur le plan de la portée des décisions tant communautaires que nationales, la situation est également évolutive.

Il reste à savoir, au vu de cette appréciation essentiellement pratique de l'effectivité du respect du principe d'égalité, quelle sera la décision finale du Conseil d'Etat sur ce décret qui s'inscrit dans un contexte environnemental et politique particulièrement sensible, s'agissant de la mise en œuvre du protocole de Kyoto.

Lire les conclusions de l'avocat général M. Poiares Maduro

III- A propos de la directive 2008/99 CE du 19/11/2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal :

Flash actu de P. Thieffry : la tendance paraît être de vouloir chercher dans la répression pénale une garantie absolue du respect du droit de l'environnement.

Mais le procédé est nouveau (directive OVNI !!) : la directive pose des obligations

accessoires : il ne faut pas enfreindre telle ou telle directive et il faut que les Etats établissent des incriminations en cas de violation de ces textes ou des lois de transposition. La directive ne prévoit ni le type, ni le niveau des sanctions car la compétence communautaire n'est pas encore retenue (mais pourrait l'être si le traité de Lisbonne était signé par l'Irlande et entré en application).

Il y aura en tout cas des difficultés de transposition par rapport aux catégories pénales en droit français

IV-A propos de la communication de la Commission du 18/11/2008

On observe une augmentation des recours en interprétation préjudicielle et , en ce qui concerne les recours en manquement , l'environnement représente le secteur le plus important soit 20%

M. Clément insiste tout particulièrement sur les échanges entre juges et la coopération avec le juge national pour le traitement des cas locaux.

Enfin, en conclusion il indique que l'idée de simplifier et d'unifier la législation en ce domaine peut s'avérer une fausse bonne idée lorsqu'il s'agit de procéder à la mise en pratique, et souligne que parfois la simplification peut aboutir en réalité à une protection inférieure (allusion à la nouvelle directive déchets).