



La politique européenne de l'environnement

A l'aube des années 70, c'est-à-dire quinze ans après la signature du traité de Rome, il a paru nécessaire aux États membres de la CEE de mettre en œuvre une véritable politique communautaire de l'environnement : cela devait permettre de préserver la qualité des milieux et d'éviter aux réglementations nationales de faire obstacle aux échanges à l'intérieur du marché commun. Dans ce but, les Douze se sont efforcés d'harmoniser leurs législations. Aujourd'hui, l'essentiel de la législation en matière d'environnement est défini au niveau communautaire.

Selon le Parlement européen, ce ne sont pas moins de 445 actes dont 196 directives, 40 règlements, 150 décisions et 14 recommandations et résolutions qui ont été

adoptés depuis qu'en 1972 les chefs d'État et de gouvernement de la Communauté européenne ont pour la première fois reconnu la nécessité de mener une action spécifique dans le domaine de l'environnement. Si la législation constitue le socle de la politique européenne, ce n'est pourtant pas l'unique outil auquel ait eu recours la Communauté pour servir son action.

D'autres instruments, tels que l'instrument économique (subventions, prêts, fonds), la recherche-développement ou encore la coopération internationale, sont venus utilement compléter la panoplie des instruments communautaires – mais c'est indiscutablement sur l'outil législatif qu'a porté l'essentiel des efforts de la Communauté, tout au moins dans le domaine de l'environnement.

1 DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS

En 1992 et 1993, l'Europe de l'environnement aura connu des développements importants et à plusieurs titres.

- Au niveau international, la conférence des Nations Unies sur l'environnement de Rio de Janeiro aura permis aux États membres présents et à la Commission européenne de faire entendre leur voix en prenant des positions avancées, notamment sur les conventions relatives aux changements climatiques et à la diversité biologique (cf. chapitre « L'environnement à l'échelle internationale »).

- Les débats sur l'adoption puis la ratification du traité de Maastricht dans les États membres ont montré la place grandissante de l'Europe de l'environnement dans les politiques nationales. À cet égard l'analyse du principe de subsidiarité (article 3b du traité) a traduit les divergences souvent profondes entre ceux qui considèrent que l'action de la Communauté en matière d'environnement doit être le plus possible décentralisée au niveau des États et ceux qui pensent que les problèmes d'environnement doivent trouver leur résolution à un niveau supranational tant pour des raisons physiques (les pollutions ignorent les frontières) que pour des raisons économiques (les acteurs doivent être soumis aux mêmes règles). Par référendum, les Français se sont prononcés le 20 septembre

1992, par 51,04 % de oui, en faveur du traité de Maastricht.

- L'accord sur le siège de l'Agence européenne de l'environnement (AEE) s'est réalisé avec la désignation de Copenhague en octobre 1993. L'Union européenne se dote ainsi d'un outil indispensable pour mesurer l'efficacité de sa politique environnementale.

- Enfin l'adoption sous forme de résolution du cinquième programme d'action sur l'environnement, intitulé « Vers un développement soutenable », ouvre de nouvelles perspectives de coopération entre les acteurs de la politique de l'environnement.

2 L'AGENCE EUROPÉENNE DE L'ENVIRONNEMENT

L'Agence européenne de l'environnement est officiellement entrée en fonction au lendemain de la fixation de son siège à Copenhague par le Conseil européen extraordinaire du 29 octobre 1993.

Le projet de création de l'AEE remonte au discours de nouvel an 1989 du président de la Commission qui invitait à créer une agence afin de « relier entre eux et, si nécessaire, (de) créer les instruments régionaux ou nationaux, publics ou privés, de manière à disposer d'un réseau assurant la mesure, la vérification, la certification, l'information et l'alerte. » La fixation du siège de l'Agence à Copenhague intervient plus de trois ans

après l'adoption officielle du règlement 1210/90/CEE créant l'AEE le 7 mai 1990.

Deux constats sont à l'origine de cette création. D'une part, l'accident nucléaire de Tchernobyl en avril 1986 avait mis en lumière l'extrême désordre des systèmes d'observation en Europe de par l'absence de consensus sur les normes de radioactivité entre États membres. D'autre part, la quasi-impossibilité de juger de l'efficacité de la politique européenne de l'environnement, et par conséquent sa possible remise en cause, ont été vivement ressenties par tous les acteurs concernés.

Les missions de l'AEE sont la collecte des données, leur validation et la fourniture à la Commission des informations nécessaires à la préparation et au suivi des politiques environnementales. L'AEE va notamment assurer la poursuite du programme Corine lancé par la Direction générale de la Commission chargée de l'environnement (DGXI) pour constituer un système européen d'information géographique sur l'environnement.

D'abord au service de la Commission, l'AEE diffusera ses données aux États membres et au public. Son règlement prévoit explicitement que : « Les données environnementales fournies à l'Agence ou communiquées par elle pourront être publiées et seront accessibles au public, sous réserve de leur conformité avec les règles de la Communauté et des États membres relatives à la diffusion de l'information, notamment en ce qui concerne la confidentialité. »

Le programme d'action communautaire en matière d'environnement évolue aujourd'hui vers l'intégration

Le Conseil environnement a adopté le 1^{er} février 1993 une résolution approuvant la stratégie contenue dans le cinquième programme d'action des communautés, « Vers un développement soutenable » (*JOCE*, 17 mai 1993). Ce programme, qui couvre la période 1993-2000, s'appuie sur les conclusions pessimistes du rapport sur l'état de l'environnement dans la Communauté publié conjointement. Qu'en est-il ? La dégradation de l'environnement en Europe n'a cessé de se poursuivre malgré les efforts de ces vingt dernières années. On ne pourra donc inverser cette tendance qu'au prix d'un véritable changement d'échelle : il faut plus de moyens et surtout il est nécessaire d'intégrer l'environnement dans toutes les autres politiques communautaires. Ce constat rejoint les conclusions du rapport de Mme Brundtland, intitulé « Notre avenir à tous », qui avait inspiré le sommet de Dublin en 1990 où il avait été décidé que le prochain programme d'action environnement de la Communauté serait orienté vers le développement durable et l'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles. Cette idée a été en particulier reprise dans le traité de Maastricht (art. 130 R-2) : « Les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté. »

Le cinquième programme d'action représente donc un changement radical des poli-

tiques à conduire pour faire face aux changements et aux conséquences du développement que nous allons connaître avant la fin du siècle. Il est axé sur les activités et sur les acteurs du développement économique, auxquels il est demandé de participer parce qu'il en va à la fois de leur intérêt propre et d'une approche préventive en traitant les questions à la source. Cinq secteurs économiques sont identifiés en priorité : industrie, énergie, transport, agriculture et tourisme, auxquels correspondent des objectifs environnementaux dans les domaines suivants : le climat, la qualité de l'air, les ressources en eau, la diversité biologique, l'environnement urbain, les zones côtières, la gestion des déchets, la gestion des risques et des accidents. Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire d'adopter de nouvelles pratiques et de nouveaux comportements en impliquant tous les acteurs de la société : les autorités publiques, les entreprises et le grand public, selon le principe de la responsabilité partagée. Ce principe est parfaitement compatible avec celui de la subsidiarité. Plutôt que de déterminer un niveau d'exécution particulier, il s'agit ici de combiner des mesures mises en œuvre par des acteurs à différents niveaux sans toucher à la répartition des compétences entre la Commission de Bruxelles, les États membres, les autorités locales, en agissant au niveau le plus approprié. Ainsi, selon le problème à traiter, l'accent est plutôt mis

sur un niveau et des acteurs particuliers.

Le cinquième programme d'action définit donc à la fois des objectifs, des cibles et des actions assorties de calendriers couvrant l'échéance de l'année 2000. Il ne constitue pas un engagement juridique contraignant mais plutôt une stratégie de référence pour tracer la voie d'un développement durable au niveau de la Communauté et de ses États membres. Il sera révisé en 1995. Pour assurer le suivi du cinquième programme, un certain nombre de mécanismes de concertation ont été mis en place dès 1993 :

- un forum consultatif rassemblant aux côtés de la Commission européenne, des représentants des entreprises, des syndicats, des autorités locales et des associations d'environnement pour échanger sur leur contribution au développement durable ;
- un réseau de responsables nationaux et de représentants de la Commission chargés de l'application pratique des mesures préconisées par le cinquième programme et en particulier d'améliorer la mise en œuvre du droit communautaire par des échanges d'expériences ;
- un groupe de suivi de la politique de l'environnement réunissant la Commission et les directeurs généraux des administrations nationales des États membres afin de débattre des orientations à donner aux futures politiques d'intégration.

Les thèmes énumérés par le règlement constitutif de l'AEE couvrent l'ensemble des domaines habituellement associés à la notion d'environnement, de la pollution atmosphérique aux aspects économiques et sociaux, en passant par les éléments constitutifs de la biodiversité, l'occupation et l'utilisation des terres et les ressources naturelles. Le contenu de ces thèmes sera précisé lors de l'adoption des programmes de travail pluriannuels, dont le premier a été déterminé en juin 1994, selon des recommandations formulées par le Conseil. D'ores et déjà, des priorités s'esquissent, à partir du travail réalisé par l'équipe intérimaire (connue sous le nom de Task Force) qui a mené une réflexion préliminaire de manière informelle avec les représentants des États membres.

Cette analyse repose sur les besoins en informations découlant de la mise en œuvre du cinquième programme d'action pour l'environnement élaboré en 1992 par la Commission. Les thèmes qui semblent prioritairement se dégager, et qui seront progressivement mis en œuvre, sont :

- la pollution de l'air et les émissions dans l'atmosphère ;
- la faune, la flore et les biotopes remarquables, en référence au réseau Natura 2000 dont la création est prévue par la directive Habitats et qui sera géré par l'AEE ;
- les ressources en eau et la qualité des eaux continentales ;
- les déchets ;
- l'occupation des terres ;

- l'érosion et la pollution des sols ;
- la qualité des eaux marines.

3 L'APPLICATION DE LA LÉGISLATION

Depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique en 1987, la protection de l'environnement est une composante obligatoire de toutes les décisions politiques de niveau communautaire (article 130 R-2) et le cinquième programme d'action a été construit dans cet esprit. Cette disposition, pour essentielle qu'elle soit, ne prend tout son sens que si le contenu des directives, qui restent le « fer de lance » de la politique européenne de l'environnement, est effectivement respecté.

De ce point de vue, et à plusieurs reprises, les institutions communautaires se sont ainsi inquiétées du dysfonctionnement affectant la mise en œuvre pratique de la législation communautaire. Le Parlement européen, avec le rapport de M. Jacques Vernier du 6 janvier 1992, la Cour des comptes avec son rapport spécial 3/92 sur l'environnement et la Commission avec son dixième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (COM 93/C233) ont mis en évidence les difficultés rencontrées dans les États membres pour respecter des dispositions (règles techniques, plans et programmes de restauration des milieux, rapports d'activité, etc.) rendues obligatoires depuis parfois longtemps.

Une commission sous-informée

La Commission ne disposant pas de personnel présent dans les États membres du type « inspectorat » ni de système d'information cohérent (voir plus haut les difficultés de mise en place de l'Agence européenne) ne peut fonder son action que sur les rapports et les programmes transmis par les États membres, sur l'information communiquée par le Parlement européen ou sur des plaintes que lui adressent les associations ou les citoyens. Concernant l'évolution « procédurale » de la Commission, ce n'est qu'à partir de 1984, à la requête du Parlement européen, que la Commission a engagé des recours plus nombreux contre les États (article 169 du traité CEE). Leur nombre s'est stabilisé mais représente toujours plus de 10 % du total des procédures tous secteurs confondus.

Le recensement des plaintes reçues par la Commission pendant l'année 1991 permet d'indiquer d'une part, le degré de mobilisation nationale et européenne sur les questions d'environnement et d'autre part, de constater que certains conflits d'environnement (Pays-Bas, Danemark) trouvent plus volontiers leur résolution au niveau national qu'au niveau communautaire. Il est à noter qu'il s'agit « d'infractions présumées » et non pas d'infractions constatées (cas de l'article 169). Les « cas décelés d'office » proviennent de questions ou de pétitions envoyées par le Parlement européen.

LES ACTEURS DE L'ENVIRONNEMENT

Nombre de plaintes par pays concernant l'environnement en 1991

	Plaintes	Cas décelés d'office	Total
1. Espagne	65	18	83
2. Royaume-Uni	55	17	72
3. Allemagne	61	5	66
4. Grèce	38	21	59
5. France	44	7	51
6. Italie	20	19	39
7. Irlande	29	3	32
8. Portugal	13	12	25
9. Danemark	15	2	17
10. Belgique	7	5	12
11. Pays-Bas	6	2	8
12. Luxembourg	-	2	2
Total de plaintes environnement	353	113	466
Total général des plaintes	1052	381	1433

Source : neuvième rapport annuel au Parlement européen sur le contrôle de l'application du droit communautaire, 1992.

Les obligations communautaires

Les États membres doivent transposer les directives dans leur droit national, à l'aide

d'outils juridiques et réglementaires appropriés, dans un laps de temps généralement compris entre deux et cinq ans.

La France fait partie des États membres qui transmet-

tent en temps utile les mesures nationales de transposition à la Commission et le nombre de procédures lancées par la Commission contre la France a diminué depuis 1990.

Classement des États membres en fonction des procédures engagées par la commission en 1990-1991-1992

Classement 1990 (en nombre de procédures)		Classement 1991		Classement 1992		Classement Total	
1. Grèce	30	1. Italie	23	1. Grèce	21	1. Grèce	73
2. Italie	29	2. Grèce	22	2. Irlande	21	2. Italie	66
3. Espagne	27	3. Espagne	19	3. Allemagne	19	3. Espagne	64
4. Royaume-Uni	20	4. Belgique	19	4. Espagne	18	4. Irlande	53
5. Pays-Bas	19	5. Irlande	15	5. Portugal	18	5. Belgique	50
6. France	19	6. Royaume-Uni	12	6. Royaume-Uni	16	6. Royaume-Uni	48
7. Belgique	18	7. Luxembourg	10	7. Italie	14	7. Allemagne	40
8. Irlande	17	8. Pays-Bas	9	8. Belgique	13	8. France	39
9. Portugal	16	9. Allemagne	9	9. Luxembourg	12	9. Portugal	39
10. Allemagne	12	10. France	8	10. France	12	10. Pays-Bas	35
11. Luxembourg	9	11. Portugal	5	11. Pays-Bas	7	11. Luxembourg	31
12. Danemark	5	12. Danemark	4	12. Danemark	4	12. Danemark	13

Source : Commission des communautés européennes.

Les États membres éprouvent souvent des difficultés à se conformer aux obligations des directives et selon la Commission (COM 93/C233), ce sont les directives 79/409 (Oiseaux sauvages) et 85/337 (Évaluation de l'impact environnemental) qui posent les problèmes les plus aigus. Pour la première de ces deux législations, c'est en l'absence de désignation de zones de protection spéciales pour les oiseaux et parce que les périodes de chasse et les espèces chassées ne sont pas conformes au texte communautaire que la Commission a engagé des procédures type article 169 contre l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Belgique.

Pour la seconde directive, dite directive Étude d'impact, les problèmes se situent au niveau des projets pouvant avoir un impact négatif sur l'environnement compte tenu de leur emplacement, de leur nature ou de leur dimension. Mis à part la France et le Royaume-Uni, les autres États membres n'ont pas adopté de législation à même de leur permettre de respecter la directive, et ce trois ans après la date fixée pour son application formelle. À ce sujet une grande partie des plaintes reçues par la Commission concerne précisément des projets d'infrastructures qui ont été autorisés sans étude d'impact ou sans que celle-ci permette une réelle prise en compte des considérations liées à l'environnement, ni que soient retenus les avis du public, lorsqu'il est consulté.

Globalement la législation communautaire souffre d'un déficit d'application dans tous les États membres et la Communauté ne dispose pas encore d'instrument d'observation de l'environnement lui permettant de concevoir et d'améliorer sa politique à la lumière des progrès ou des lacunes constatés. La création de l'Agence européenne de l'environnement devrait permettre de répondre dans les années à venir à ces questions déterminantes.

4 LES FONDS COMMUNAUTAIRES

L'autre volet de la politique européenne est le soutien financier apporté aux actions concourant à une « Europe plus propre » par les fonds structurels de la Communauté : Fonds social européen, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, Fonds européen de développement régional.

Consciente du besoin urgent d'initiatives précises et spécifiques, la Commission a accepté, fin 1989, d'élaborer un programme spécial (Envireg) destiné à supprimer la pollution sur les zones côtières les plus touchées de la Communauté, notamment en Méditerranée. Dans le même temps, un programme complémentaire (Medspa) a été approuvé pour les régions côtières de Méditerranée qui ne bénéficient pas d'un soutien des fonds structurels, et pour les pays non communautaires

du bassin méditerranéen. Ces programmes visaient non seulement à améliorer la qualité de vie des habitants des régions concernées, mais encore à soutenir le tourisme et à accroître ainsi les perspectives d'expansion économique à long terme.

Les fonds d'Envireg ont permis d'installer des systèmes d'épuration pour combattre la pollution causée par le tourisme et l'industrie. On a calculé que 250 villes côtières (de 10 000 à 100 000 habitants) situées dans des régions pouvant bénéficier de l'aide d'Envireg ne disposent d'aucune infrastructure d'élimination ou de traitement des eaux usées. En Italie, 48 % des 1 580 stations d'épuration ne fonctionnent plus ; cette proportion atteint 66 % dans le sud du pays. En Espagne, 8 % des municipalités ne disposent d'aucune installation de traitement, et certaines de celles qui existent sont hors service.

L'autre grand objectif du programme Envireg a consisté à améliorer les installations d'incinération et de stockage des déchets industriels toxiques ou dangereux dans les zones côtières. Ce dispositif a été complété, en 1992, par la création de l'instrument financier pour l'environnement (Life), doté de 400 millions d'écus jusqu'à la fin de 1995, qui est destiné spécifiquement à la mise en œuvre et au développement de la politique communautaire de l'environnement. Sont financées les opérations pilotes, de démonstration, reproductibles, qui présentent un intérêt significatif pour l'Union.

Les fonds structurels communautaires et le programme Life

Les instruments de financement des fonds structurels sont mobilisés aux fins de développement régional. Quatre des cinq objectifs fondamentaux poursuivis à cet égard concernent également la protection de l'environnement (cf. règlement CEE n° 2052/88 du 24-6-1988, JOCE 184 du 15-7 1988).

Présentation schématique des objectifs

Principaux instruments pouvant être utilisés

Objectif 1

Promouvoir le développement et l'ajustement des régions, liste révisée tous les 5 ans.

Feder, FSE, Feoga, BEI⁽¹⁾

Objectif 2

Reconvertir des régions ou parties de région gravement affectées par le déclin industriel. Critères : taux moyen de chômage supérieur à la moyenne communautaire, taux d'emploi industriel supérieur à la moyenne communautaire, déclin de l'emploi industriel. Liste révisée tous les 3 ans.

Feder, FSE, BEI

Objectif 5

Deux volets dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune :
5a) adapter les structures de production, de transformation et de commercialisation dans l'agriculture et la sylviculture ;
5b) promouvoir le développement des zones rurales.
Critères : taux élevé de la part de l'emploi total, niveau bas de revenu agricole, niveau bas de développement socio-économique, apprécié sur la base du PIB par habitant.

Feoga-Orientation

Feoga-Orientation, Feder, FSE, BEI

L'instrument financier pour l'environnement (Life) a pour objectif de « récompenser les projets d'innovation améliorant l'environnement ». Créé en 1992 à l'initiative du Parlement européen, le programme Life a pour cible les collectivités locales, les PME-PMI, les grosses entreprises, les associations et les universités (règlement 1973/92 CEE du 20 mai 1992). Les projets retenus doivent être novateurs et cadrer avec les préoccupations de l'Union européenne. Ils relè-

vent obligatoirement d'un de ces secteurs : technologies propres, gestion et élimination des déchets, amélioration de l'environnement en milieu urbain, maintien des espèces en danger, éducation, formation et sensibilisation et intégration de l'environnement dans l'aménagement du territoire. En 1993, 133 projets dont 17 français ont été retenus sur un total de 1 500 candidatures. Parmi les lauréats, la communauté urbaine de Strasbourg pour ses pistes cyclables, la

promotion de véhicules électriques, Clermont-Ferrand pour son projet d'irrigation à partir des eaux traitées par la station d'épuration. En 1994, la dotation budgétaire est de 95 millions d'écus (626 millions de francs) contre 68 millions d'écus en 1993.

(1) Feder : Fonds européen de développement régional ;
Feoga : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole ;
FSE : Fonds social européen ;
BEI : Banque européenne d'investissement.

Contribution des fonds structurels en faveur de la protection de l'environnement (1989-1993) ⁽¹⁾

	Objectif 1	En % ⁽²⁾	Objectif 2	En %	Objectif 5a	Objectif 5b	En %	Total
Grèce	202	3,8						202
Espagne	675	8,8	97,8	13,3	1	79,5	27,9	852,3
France	194,5	2,7	109,1	18,1		73,1	10,1	201,7
Irlande	228	8						228
Italie	622	10	45,1	20,4	3	22	5,7	692,1
Portugal	168	2,9						168
Royaume-Uni	53	9,6	141,7	10,4	12	25,8	7,4	220,5
Danemark			55	24,3	2	110	2,9	226,4
Allemagne			116,4	34,7	20	110	2,9	226,4
Pays-Bas			5,4	7	1			6,4
Belgique			14,2	7,9				14,2
Luxembourg								
Total	1 967,5	6,7	584,7	15,1	39	310,4	11,9	2 868,6

(1) En millions d'écus.

(2) Par rapport au concours communautaire total.

Source : Commission des communautés européennes.

Dans la plupart des États membres, les associations de protection de l'environnement déplorent que l'utilisation des fonds structurels par les États se fasse parfois au détriment de la protection de l'environnement. En témoignent chaque année les plaintes nombreuses adressées par les organisations écologistes à la Commission pour contester le bon usage des fonds. Des dispositions sont désormais prévues pour dresser un état de la situation environnementale des régions lors de la préparation des plans de développement régionaux des États membres, ainsi que pour associer les autorités environnementales des pays dans la préparation et la mise en œuvre des programmes et des actions prévus par ces plans.

5 LES DIFFICULTÉS DE LA MISE EN ŒUVRE

L'action de la Communauté dans le domaine de l'environnement mérite davantage d'application effective et d'intégration.

L'application effective

Le fonds de cohésion institué par le traité de Maastricht apporte actuellement son aide à 4 États membres de l'Union européenne, l'Irlande, l'Espagne, la Grèce et le Portugal. Malgré le soutien des procédures lancées par la Commission et malgré la mobilisation de l'opinion publique, il est à craindre que la législation actuelle et à venir reste difficile à mettre en œuvre. Pas toujours pour des raisons strictement économiques, mais aussi parce que

les structures administratives ne semblent pas, pour certains États, être adaptées aux exigences découlant des directives qui constituent un cadre juridique de référence indispensable dans une communauté de droit. Pourtant, grâce aux standards et aux procédures que les directives européennes définissent, elles permettent aux agents économiques de faire face à des contraintes harmonisées au niveau européen dans la mesure où, bien évidemment, le contrôle ne reste pas lettre morte.

Conscients du caractère sérieux des défaillances constatées, les chefs d'État et de gouvernement ont annexé au traité de Maastricht une déclaration sur l'application du droit communautaire : « Chaque État membre transpose intégralement et fidèle-

ment dans son droit national les directives communautaires dont il est destinataire, dans les délais impartis par celle-ci (...) les mesures prises dans les différents États aboutissent à ce que le droit communautaire y soit appliqué avec une efficacité et une rigueur équivalentes à celles déployées dans l'application de leur droit national. » Désormais, son article 171 offre l'occasion d'améliorer la mise en œuvre du droit communautaire.

Ainsi, lorsque la Commission considère qu'un État membre ne se conforme pas aux mesures relatives à l'exécution d'un arrêt de la Cour de justice, elle peut la saisir à nouveau en indiquant le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'État membre récalcitrant. De leur côté, les parlementaires européens se voient octroyer le droit (article 138 C) de constituer une commission d'enquête pour « examiner (...) les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire (...). » Les États membres ont réagi de leur côté en lançant en 1992, à l'initiative des Britanniques, un réseau en charge de l'application et du contrôle des réglementations. Dans un premier temps, il s'agirait de procéder à des échanges concrets sur l'application de la réglementation dans le secteur industriel pour déboucher – dans le plus long terme – sur un rapprochement des inspections d'environnement industriel des États membres.

L'intégration

Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport

spécial (*op. cit.*), l'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles de la Communauté ne se réalise que très partiellement à l'instar de ce qui apparaît dans les États membres. Les fonds structurels ont parfois des conséquences imprévues sur l'environnement. Ainsi la Cour remarque-t-elle que « beaucoup de progrès sont à réaliser (...) pour éliminer des effets discordants et pour une approche plus engagée se traduisant par des effets concrets sur le plan de la limitation des nuisances ». L'intégration est non seulement affaire de volonté politique mais elle repose aussi sur des instruments de coordination entre les différentes directions générales permettant d'éviter les incohérences constatées. Par ailleurs, le financement par programme rend difficile, au niveau communautaire, l'examen de projets et donc la prise en compte de leurs implications environnementales.

6 LES PERSPECTIVES

La politique de l'environnement reposera dans les années à venir sur une gamme plus large de mesures par rapport à celles, essentiellement législatives, adoptées depuis vingt ans. La Commission propose de les compléter avec les instruments suivants :

- des instruments économiques fondés sur le marché qui permettent d'internaliser les coûts environnementaux, de pratiquer une politique de transparence, de juste prix des produits et

d'orienter les choix des consommateurs et des producteurs ;

- des instruments horizontaux qui fournissent une aide à la décision, comme les bases de données, la recherche scientifique et le développement technologique, les techniques de planification, l'information et l'éducation environnementale ;
- des instruments financiers parmi lesquels figurent les fonds structurels, l'instrument financier communautaire pour l'environnement (Life) et le fonds de cohésion.

Malgré ses imperfections et les difficultés de sa mise en œuvre, la politique d'environnement de l'Union européenne peut être considérée comme un succès. Les États membres les moins enclins à protéger leur environnement ont été stimulés par Bruxelles. Quant aux plus « écologisés » (ex-Allemagne fédérale, Pays-Bas ou Danemark), la politique européenne leur a permis d'accomplir encore des progrès dans des domaines spécifiques : qualité des eaux potables, pureté de l'air.

L'un des défis auxquels l'Europe se trouve confrontée est l'hétérogénéité, la diversité des langages, des opinions, des coutumes et des climats. La politique d'environnement peut contribuer à une meilleure cohésion et à une plus grande intégration.

L'ouverture aux pays de l'Est pose une question essentielle, celle de la répartition des aides financières. L'état de l'environnement, en Pologne ou dans l'ex-Tchécoslovaquie par exemple, est très préoccupant. Comment répartir également

Le traité de Maastricht et l'environnement

Entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, le traité de Maastricht élève l'environnement à un rang jamais atteint. Aux termes du traité, l'Union européenne promeut « une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement » (article 2) et les « exigences en matière d'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté » (article 130 R). Dans ce domaine, les États membres doivent viser « un niveau de protection élevé ».

Le Parlement européen voit ses pouvoirs renforcés. Jusqu'alors, l'article 130 S qui

concerne la politique de l'environnement requérait un vote à l'unanimité. Les États membres pouvaient donc refuser les propositions de la Commission ou du Parlement. Avec le nouveau traité, cela est rendu plus difficile puisque les votes se font à la majorité qualifiée après double lecture du Parlement européen. Certaines dispositions se prennent cependant toujours à l'unanimité : tout ce qui a trait à la fiscalité, l'aménagement du territoire, l'affectation des sols, la gestion des ressources hydrauliques. Enfin, l'article 100 A, qui concerne les mesures relatives au rapprochement des législations pour l'établissement du

marché intérieur, ne demandait que la majorité qualifiée. Désormais, il est basé sur une nouvelle procédure, dite de « co-décision » qui donne un droit de veto au Parlement.

Le principe de subsidiarité est généralisé à l'ensemble des politiques – il ne concernait jusqu'alors que la politique de l'environnement. Plutôt que de déterminer un niveau d'exécution particulier, il s'agit de combiner des mesures mises en œuvre par des acteurs à différents niveaux sans toucher à la répartition des compétences entre la Commission, les États, les autorités locales, en agissant au niveau le plus approprié.

l'aide entre ces pays et les zones méditerranéennes ? L'Espagne, le Portugal ou la Grèce craignent d'être les laissés pour compte de la nouvelle donne politique.

Autre inquiétude : l'impact de la récession économique risque de remettre en question les progrès accomplis depuis 1973. À cet égard, le traité de Maastricht n'est guère rassurant puisqu'il autorise des politiques d'environnement différentes selon les États. Il est légitime de s'interroger sur la manière dont certains États invoquent le « principe de subsidiarité » pour éviter de se plier aux normes de protection de l'environnement fixées à Bruxelles. La Commission sera-t-elle amenée à reconsidérer les contraintes réglementaires qui pèsent sur les États ? On pourrait alors assister à cer-

taines formes de déréglementation qui remettraient en cause les avancées de cette politique.

Un autre scénario peut voir le jour avec l'adhésion à l'Union de pays comme l'Autriche, la Norvège, la Suède ou la Finlande, dont les politiques d'environnement et les demandes sociales sont plus fortes que la moyenne communautaire. L'Union bénéficierait alors d'un effet d'entraînement et sa politique d'environnement deviendrait plus ambitieuse qu'elle ne l'est à présent.

Actualité juridique

Principaux textes communautaires en 1992 et 1993

Directive 93/76/CEE du Conseil du 13 septembre 1993 visant à limiter les émissions

de dioxyde de carbone par une amélioration de l'efficacité énergétique (Save).

Directive 93/75/CEE du Conseil du 13 septembre 1993 relative aux conditions minimales exigées pour les navires à destination des ports maritimes de la Communauté ou en sortant et transportant des marchandises dangereuses ou polluantes.

Règlement 2047/93/CEE de la Commission du 27 juillet 1993 autorisant le commerce de substances qui appauvrissent la couche d'ozone et de produits qui en contiennent avec des pays non parties au protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

Directive 93/67/CEE de la Commission du 20 juillet 1993 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.

Règlement 1836/93/CEE du Conseil du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit.

Directive 93/38/CEE du Conseil du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications.

Directive 93/30/CEE du Conseil du 14 juin 1993 relative à l'avertisseur acoustique des véhicules à moteur à deux ou trois roues.

Règlement 1493/93/Euratom du Conseil du 8 juin 1993 concernant les transferts de substances radioactives entre les États.

Règlement 793/93/CEE du Conseil du 23 mars 1993 concernant l'évaluation et le contrôle des risques présentés par les substances existantes.

Directive 93/12/CEE du Conseil du 23 mars 1993 concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides.

Règlement 259/93/CEE du Conseil du 1^{er} février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne.

Règlement 3952/92/CEE du Conseil du 30 décembre 1992 modifiant le règlement 594/91/CEE en ce qui concerne l'accélération du rythme d'élimination de substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

Directive 92/112/CEE du Conseil du 15 décembre 1992 fixant les modalités d'harmonisation des programmes de réduction, en vue de la suppression, de la pollution provoquée par les déchets de l'industrie du dioxyde de titane.

Directive 92/76/CEE de la Commission du 6 octobre 1992 reconnaissant des zones protégées,

exposées à des dangers phytosanitaires particuliers, dans la Communauté.

Directive 92/72/CEE du Conseil du 21 septembre 1992 concernant la pollution de l'air par l'ozone.

Règlement 2158/92/CEE du Conseil du 23 juillet 1992 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies.

Règlement 2080/92/CEE du Conseil du 30 juin 1992 instituant un régime communautaire d'aides aux mesures forestières en agriculture.

Règlement 2078/92/CEE du Conseil du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace rural.

Règlement 1973/92/CEE du Conseil du 21 mai 1992 portant création d'un instrument financier pour l'environnement (Life).

Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Directive 92/24/CEE du Conseil du 31 mars 1992 relative aux dispositifs limiteurs de vitesse ou à des systèmes de limitation similaires montés sur certaines catégories de véhicules à moteur.

Règlement 880/92/CEE du Conseil du 23 mars 1992 concernant un système communautaire d'attribution de label écologique.

Directive 92/14/CEE du Conseil du 2 mars 1992 relative à la limitation de l'exploitation des avions relevant de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, volume 1 deuxième partie chapitre 2, deuxième édition (1988).

Directive 92/13/CEE du Conseil du 25 février 1992 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des règles communautaires sur les procédures de passation des marchés des entités opérant dans le secteur de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications.

Directive 92/6/CEE du Conseil du 10 février 1992 relative à l'installation et à l'utilisation, dans la Communauté, de limiteurs de vitesse sur certaines catégories de véhicules à moteurs.

Directive 92/3/Euratom du Conseil du 3 février 1992 relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs entre États membres ainsi qu'à l'entrée et à la sortie de la Communauté.

Pour en savoir plus

Législation communautaire en matière d'environnement, CCE, DGXI.

ROMI (R.), *L'Europe et la protection juridique de l'environnement*, Litec, 1993.

L'Application de la législation communautaire environnementale en France, IPEE, 1992.

« Vers un développement soutenable », cinquième programme d'action communautaire, *Journal officiel des Communautés européennes*, du 17 mai 1993.

L'État de l'environnement dans la Communauté européenne, Commission des Communautés européennes COM (92) 23 final, 1992.