

N° 605

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juillet 2017

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur l'application du droit européen  
environnemental,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Claude Nougéin, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	7
AVANT-PROPOS .....	9
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>DES PROGRÈS DANS L'APPLICATION DU DROIT EUROPÉEN</b>	
<b>DE L'ENVIRONNEMENT À CONSOLIDER</b>	
<b>I. UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES RISQUES EN AMONT QUI N'EMPÊCHE PAS LES CONTENTIEUX</b> .....	11
<b>A. UNE AMÉLIORATION DE LA SITUATION FRANÇAISE EN MATIÈRE DE CONTENTIEUX ENVIRONNEMENTAUX EUROPÉENS</b> .....	11
1. <i>L'environnement reste la principale source de litiges européens, tant au niveau européen qu'au niveau national</i> .....	11
a) L'environnement représente une part importante des contentieux européens .....	11
b) À l'instar de la tendance constatée au niveau européen, l'environnement constitue la principale source de contentieux européens en France .....	13
2. <i>Une amélioration des performances françaises en termes de contentieux environnementaux européens</i> .....	14
a) La France ne fait actuellement plus l'objet de procédure de « manquement sur manquement » .....	14
b) Depuis 2012, plusieurs dossiers ont été classés .....	15
<b>B. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE À PORTER AUX OUTILS DE GESTION DES PRÉCONTENTIEUX</b> .....	17
1. <i>Le bilan de l'application d'EU Pilot en France est plutôt satisfaisant</i> .....	17
2. <i>Sa récente réorientation appelle une gestion renouvelée des précontentieux européens</i> .....	21
a) Au regard de l'usage que la Commission européenne entend désormais faire de l'outil EU Pilot .....	21
b) ... l'éventail des méthodes de gestion des précontentieux et contentieux européens mérite d'être déployé .....	22
<b>C. DES RISQUES BUDGÉTAIRES POTENTIELS À MOYEN TERME</b> .....	23
1. <i>Des prévisions optimistes quant à l'issue des trois procédures en cours</i> .....	23
a) Le contentieux sur le Grand Hamster d'Alsace .....	23
b) Le contentieux relatif aux nitrates agricoles et à la désignation de zones vulnérables .....	24
c) Le contentieux relatif aux eaux résiduaires urbaines .....	24
2. <i>Si les enjeux budgétaires sont jugés faibles à l'heure actuelle, plusieurs dossiers pourraient faire peser des risques à l'avenir</i> .....	25
a) L'intégralité des provisions pour litiges communautaires a fait l'objet d'une reprise à la fin de l'année 2016 .....	25
b) De nouveaux dossiers nécessitent une vigilance constante .....	27

---

<b>II. L'AMÉLIORATION DES MÉTHODES DE TRANSPOSITION NE SAURAIT DISPENSER D'UNE RÉFLEXION SUR LES ÉCARTS DE COMPÉTITIVITÉ QU'ELLE EST SUSCEPTIBLE D'ENTRAÎNER .....</b>	<b>29</b>
<b>A. LA NOUVELLE DOCTRINE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE FRAGILISE LES PROGRÈS FRANÇAIS EN MATIÈRE DE TRANSPOSITION .....</b>	<b>29</b>
1. <i>Des progrès dans la transposition des directives à confirmer .....</i>	29
2. <i>La nouvelle doctrine de la Commission européenne impose la poursuite des efforts .....</i>	33
a) <i>Le risque budgétaire associé au manquement à l'obligation de communication des mesures de transposition d'une directive est aujourd'hui faible ... ..</i>	33
b) <i>... mais pourrait augmenter au regard du nouvel usage que la Commission européenne entend faire de ses prérogatives.....</i>	33
<b>B. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES ENVIRONNEMENTALES DOIT CONCILIER CÉLÉRITÉ ET NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LA COMPÉTITIVITÉ FRANÇAISE .....</b>	<b>36</b>
1. <i>Un exercice de transposition largement contraint .....</i>	36
a) <i>Une mobilisation intense des services chargés de la transposition des directives, au risque d'un travail réalisé dans l'urgence.....</i>	36
b) <i>Ancrer la transposition des directives dans un cycle long de mobilisation des ministères et du Parlement .....</i>	37
2. <i>Un exercice de transposition fréquemment alourdi .....</i>	39
a) <i>Un dépassement des exigences de la transposition d'une directive fréquent en matière environnementale, alourdissant l'exercice de transposition et susceptible de pénaliser l'activité économique française.....</i>	39
b) <i>Vers un encadrement du dépassement des exigences minimales de transposition des directives .....</i>	42

**DEUXIÈME PARTIE**  
**L'EXEMPLE DES LACUNES DANS UN DOMAINE EMBLÉMATIQUE,**  
**LA QUALITÉ DE L'AIR**

<b>I. MALGRÉ UNE TENDANCE À LA BAISSÉ DES ÉMISSIONS DE POLLUANTS, LA FRANCE NE RESPECTE PAS LES OBLIGATIONS EUROPÉENNES QUI LUI INCOMBENT EN MATIÈRE DE QUALITÉ DE L'AIR.....</b>	<b>47</b>
<b>A. UNE TENDANCE À LA RÉDUCTION DES ÉMISSIONS, QUI SE CONCENTRENT PRINCIPALEMENT DANS LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS FRANÇAISES.....</b>	<b>47</b>
<b>B. DEUX PROCÉDURES CONTENTIEUSES POURRAIENT DÉBOUCHER, À TERME, SUR DES CONDAMNATIONS FINANCIÈRES .....</b>	<b>51</b>
<b>II. LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE SUR LA QUALITÉ DE L'AIR RÉSULTE D'UNE ACTION NATIONALE PEU AMBITIEUSE, D'UNE GOUVERNANCE COMPLEXE ET DE FINANCEMENTS ÉCLATÉS ET INSUFFISANTS .....</b>	<b>55</b>
<b>A. UNE ACTION NATIONALE PÉNALISÉE PAR UNE ABSENCE DE VISION STRATÉGIQUE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L'AIR .....</b>	<b>55</b>
1. <i>Si la pollution atmosphérique se caractérise par des sources multiples, le chauffage et le trafic routier demeurent les sources les plus problématiques .....</i>	55
2. <i>L'absence de vision stratégique et de cohérence dans la lutte contre la pollution de l'air fragilise une ambition politique réelle.....</i>	57

B. UN PILOTAGE ET UNE GOUVERNANCE COMPLEXES, DES FINANCEMENTS ÉCLATÉS ET INSUFFISANTS .....	59
1. Une gouvernance complexe, qui résulte d'une multiplicité d'outils de planification peu coordonnés .....	59
2. Des financements qui ne sont pas à la hauteur des enjeux .....	63

**TROISIÈME PARTIE**  
**L'ÉVOLUTION DES MÉTHODES DE LÉGISLATION EUROPÉENNE,**  
**UNE CHANCE À SAISIR POUR MIEUX APPLIQUER**  
**LE DROIT EUROPÉEN ENVIRONNEMENTAL**

I. DE NOUVELLES MÉTHODES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE IRRIGUENT TOUT LE CYCLE LÉGISLATIF .....	69
A. « MIEUX LÉGIFÉRER » : UN PROCESSUS D'ÉLABORATION ET DE RÉVISION DU DROIT EUROPÉEN PLUS ABOUTI.....	69
1. L'accord interinstitutionnel « mieux légiférer » conforte la place des études d'impact européennes dans le processus législatif .....	70
2. La Commission européenne initie une « gestion dynamique » du corpus juridique existant .....	71
B. LA REVUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE EUROPÉENNE CONSTITUE UN OUTIL INÉDIT AU SERVICE DE L'APPLICATION EFFECTIVE DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE ENVIRONNEMENTALE.....	73
1. L'examen de la mise en œuvre du droit européen environnemental, exercice inédit, révèle des difficultés communes à plusieurs États membres .....	73
a) L'examen de la mise en œuvre du droit européen environnemental mené par la Commission européenne constitue un exercice inédit .....	73
b) L'exercice a permis de dégager un certain nombre de difficultés communes aux États membres.....	75
2. Un exercice vertueux et partenarial, dont la France a tout intérêt à tirer parti pour améliorer la mise en œuvre de la politique environnementale.....	75
a) Le rapport relatif à la France relève des défis déjà bien identifiés au niveau national et partagés par de nombreux autres États membres .....	75
b) Une initiative ambitieuse, que la France doit soutenir et dont elle a tout intérêt à profiter pour étudier les bonnes pratiques environnementales européennes .....	77
II. QUELLE RÉPONSE FRANÇAISE À CES NOUVEAUX ENJEUX ?.....	80
A. AMPLIFIER LES EFFORTS DE DIFFUSION DE LA CULTURE EUROPÉENNE DANS L'ADMINISTRATION FRANÇAISE : L'EXEMPLE DES ÉTUDES D'IMPACT.....	80
B. DE L'ÉLABORATION À L'ADOPTION DE LA NORME EUROPÉENNE : REPENSER LA PLACE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	83
1. La coresponsabilité politique et financière de l'État et des collectivités territoriales : une coopération de l'amont à l'aval.....	83
2. La place des collectivités territoriales doit être confortée tout au long de l'élaboration de la norme européenne environnementale, depuis sa négociation jusqu'à son adoption .....	85
a) Si le SGAE s'efforce d'associer les collectivités territoriales à l'élaboration des positions françaises sur les projets de textes européens, leur participation au processus décisionnel européen demeure insuffisante .....	85

b) Les moyens d'action du CNEN, qui évalue l'impact technique et financier des projets d'actes de l'UE sur les collectivités territoriales, gagneraient à être renforcés.....	86
C. UNE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES DIRECTIVES NÉCESSITE UN PILOTAGE FORT ET UNE APPROCHE DÉCLOISONNÉE .....	87
1. <i>La création de lieux de gouvernance locaux participerait à une mise en œuvre effective des directives environnementales .....</i>	87
2. <i>Promouvoir une approche globale et décloisonnée des questions environnementales .....</i>	88
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	91
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	101

## LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Maîtriser la transposition d'une directive environnementale

**Recommandation :** favoriser la transmission d'information entre les équipes responsables de la transposition et celles chargées de la négociation des projets de directive afin d'anticiper les difficultés liées à l'exercice de transposition et de renforcer la connaissance des arbitrages effectués lors de la négociation européenne sur la directive par les services chargés de la rédaction des textes de transposition.

**Recommandation :** identifier et justifier, dans le projet de loi de transposition, par exemple dans le tableau de concordance qui y est annexé, les éléments étendant les prescriptions de la directive au-delà de ce qui est expressément prévu par celle-ci et les justifier, afin d'améliorer l'information du Parlement sur les arbitrages politiques opérés en amont par le Gouvernement.

**Recommandation :** enrichir l'étude d'impact annexée au projet de loi de transposition de directive d'une analyse des conditions de transposition dans les autres États membres, afin de mettre en lumière les éventuels écarts de compétitivité susceptibles d'en découler.

### Réussir la mise en œuvre des directives environnementales

**Recommandation :** afin d'anticiper les enjeux et les difficultés éventuelles pouvant résulter d'une norme européenne en négociation et d'améliorer l'information des parlementaires, renforcer l'aspect quantitatif de l'évaluation des impacts macroéconomiques et budgétaires.

**Recommandation :** dans un contexte de coresponsabilité politique et financière de l'État et des collectivités territoriales, associer davantage les collectivités territoriales au processus d'élaboration de la norme européenne, en particulier des projets de texte dont la mise en œuvre est susceptible de leur incomber en raison de leur champ de compétences.

**Recommandation :** au niveau local, encourager la création d'instances de pilotage dédiées à la mise en œuvre des directives environnementales, afin d'approfondir la relation partenariale entre l'État et les collectivités territoriales et d'aborder la question du plan de financement nécessaire à cette mise en œuvre.

*L'exemple de la qualité de l'air*

**Recommandation :** associer plus étroitement les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) aux travaux visant l'intégration d'une composante « air » dans les plans climat-air-énergie territorial (PCAET) afin d'assurer une approche intégrée et opérationnelle de la qualité de l'air au sein de cet outil de planification locale.

**Recommandation :** stabiliser le paysage déjà complexe de la gouvernance de la qualité de l'air afin de permettre aux collectivités territoriales de s'approprier au mieux les outils de planification.

**Recommandation :** au niveau local, demander au DREAL d'organiser un échange régulier entre les parties prenantes de l'amélioration de la qualité de l'air afin d'assurer le suivi des actions engagées, de veiller à leur cohérence, tout en garantissant une circulation fluide de l'information entre les acteurs.



---

Mesdames, Messieurs,

**Six ans après le dernier rapport d'information sur l'application du droit européen environnemental<sup>1</sup>**, et plus de dix ans après le premier contrôle sur ce sujet, votre rapporteur spécial a souhaité procéder à un **examen de l'évolution de la situation française en matière de précontentieux et de contentieux environnementaux européens**. Au-delà de l'intérêt statistique qu'il revêt, cet exercice témoigne de l'importance accordée par la commission des finances au suivi des infractions au droit européen environnemental concernant la France.

**La situation française en matière de contentieux environnementaux européens s'est améliorée depuis 2011**. Grâce à une gestion efficace des précontentieux et à l'approfondissement des méthodes de transposition des directives, le nombre de procédures d'infraction ouvertes contre la France a diminué. En outre, plusieurs dossiers ont été classés et la France ne fait plus l'objet de procédure de « manquement sur manquement », susceptible d'aboutir à une condamnation financière.

Néanmoins, plusieurs affaires font peser sur la France la menace de sanctions financières à moyen terme, comme l'air et les déchets. À ce titre, et dans la continuité des travaux menés par la commission d'enquête qu'il a eu l'honneur de présider en 2015<sup>2</sup>, votre rapporteur spécial a souhaité consacrer un développement spécifique à la question de la qualité de l'air, qui illustre les difficultés rencontrées sur le terrain pour assurer la mise en œuvre effective d'une directive environnementale. **Cette situation nécessite une action rapide et ferme, un pilotage clarifié et une visibilité financière renforcée pour les collectivités territoriales**, désormais coresponsables politiquement et financièrement avec l'État, en cas de procédure contentieuse.

De surcroît, l'approfondissement des méthodes de transposition des directives, dont il convient de se féliciter, ne saurait faire l'économie d'une réflexion sur les **écarts de compétitivité** que l'exercice de transposition est susceptible d'entraîner, en particulier dans le secteur environnemental.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 20 (2011-2012) de Mme Fabienne Keller, fait au nom de la commission des finances.

<sup>2</sup> « Pollution de l'air, le coût de l'inaction », tome I (n° 610) du rapport de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air (2014-2015).

Le présent travail se justifie, enfin, en raison des évolutions du cadre d'application du droit européen environnemental recensées ces derniers mois. Celles-ci traduisent en effet une préoccupation plus importante de la Commission européenne pour l'application effective du droit européen environnemental. Ces avancées constituent **une chance pour notre pays**, en ce qu'elles offrent l'occasion pour la France de retrouver un **rôle moteur dans la mise en œuvre du droit européen environnemental**.

## PREMIÈRE PARTIE DES PROGRÈS DANS L'APPLICATION DU DROIT EUROPÉEN DE L'ENVIRONNEMENT À CONSOLIDER

### I. UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES RISQUES EN AMONT QUI N'EMPÊCHE PAS LES CONTENTIEUX

Le rapport de Fabienne Keller, en 2011, relevait une amélioration de notre situation en termes de procédures précontentieuses et contentieuses<sup>1</sup>. Si ce constat peut être renouvelé, dès lors que le nombre de précontentieux tant sur le fondement de l'article 258 que 260 du TFUE<sup>2</sup> s'est réduit et que les arrêts en manquement sont mieux exécutés, certains contentieux appellent toutefois une vigilance particulière.

#### A. UNE AMÉLIORATION DE LA SITUATION FRANÇAISE EN MATIÈRE DE CONTENTIEUX ENVIRONNEMENTAUX EUROPÉENS

##### 1. L'environnement reste la principale source de litiges européens, tant au niveau européen qu'au niveau national

Dans son rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne<sup>3</sup>, la Commission européenne brosse un état des lieux du respect de la législation européenne, décliné par politique et par État membre. L'analyse statistique des annexes au rapport place **l'environnement au premier rang des domaines d'infraction au droit européen, tant au niveau européen, qu'au niveau national.**

*a) L'environnement représente une part importante des contentieux européens*

L'environnement constitue l'un des domaines d'action les plus porteurs de procédures d'infraction. Pour autant, la Commission européenne relève une amélioration de la mise en œuvre de la législation européenne par les États membres en la matière : **10,5 % des plaintes reçues par la**

---

<sup>1</sup> « L'application du droit communautaire de l'environnement : de la prise de conscience à la mobilisation des acteurs », rapport d'information n° 20 (2011-2012) de Mme Fabienne Keller, fait au nom de la commission des finances.

<sup>2</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

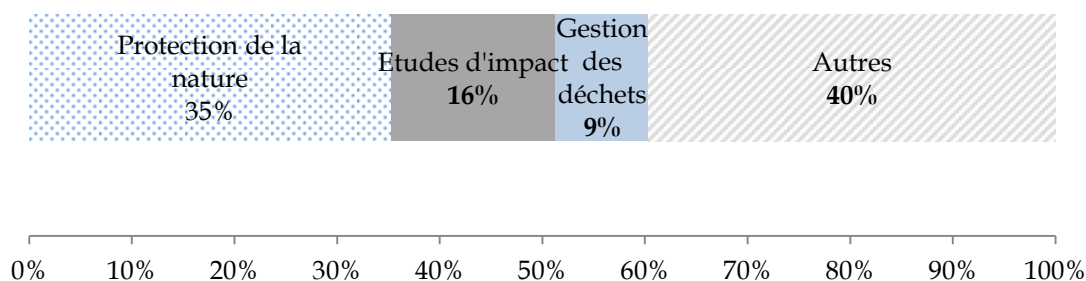
<sup>3</sup> Rapport annuel de contrôle de l'application du droit de l'Union Européenne, 2015, COM (2016) 463 final du 15 juillet 2016.

### Commission européenne en 2015 concernent le secteur environnemental, contre 15 % en 2013<sup>1</sup>.

En outre, 60 % des plaintes reçues par la Commission européenne dans le secteur environnemental en 2015 concernent trois domaines (cf. graphique *infra*).

#### Répartition par domaine des plaintes reçues par la Commission Européenne dans le secteur environnemental en 2015

(en %)



Source : commission des finances, d'après les données du SGAE

Toutefois, l'environnement représente toujours une part importante des précontentieux européens : il s'agit du **troisième secteur en termes de lettres de mise en demeure envoyées** (17 % des lettres envoyées, derrière les services financiers avec 18 % et la mobilité et les transports, 20 %) et du **deuxième secteur en termes d'avis motivés** (16 % des avis motivés, derrière la mobilité et les transports, 20 %, et *ex aequo* avec les services financiers).

Surtout, à la fin de l'année 2015, sur les 1 368 procédures d'infraction toujours ouvertes, 276 concernaient le secteur environnemental, soit **20 % des infractions ouvertes - contre 26 % en 2013**. Si la part des contentieux environnementaux dans l'ensemble des procédures en cours a diminué, **l'environnement se place toutefois au premier rang des domaines d'infraction**. Viennent ensuite les cas liés à la mobilité et aux transports (18 %), aux services financiers (13 %), et au marché intérieur, à l'industrie, à l'entreprenariat et aux PME (9 %).

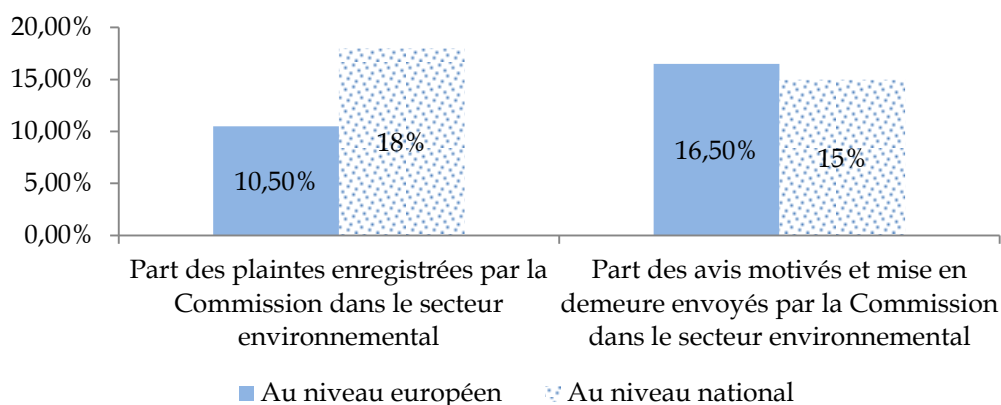
<sup>1</sup> Le secteur de l'environnement est le cinquième en termes de nombre de plaintes reçues en 2015, quand en 2013, il figurait en deuxième place.

b) À l'instar de la tendance constatée au niveau européen, l'environnement constitue la principale source de contentieux européens en France

L'environnement constitue également la principale source de contentieux européens au niveau national : **18 % des nouvelles plaintes enregistrées par la Commission européenne contre la France relèvent du secteur environnemental**. Cependant, la part importante de plaintes concernant le secteur environnemental contre la France ne se traduit pas par davantage de procédures précontentieuses, contrairement à ce qui est constaté au niveau européen : ainsi, **15 % des nouvelles procédures d'infraction ouvertes en 2015** contre la France concernent ce secteur.

#### Part des plaintes, mises en demeure et avis motivés concernant le secteur environnemental, aux niveaux européen et national en 2015

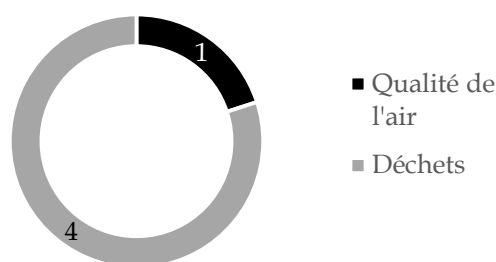
(en %)



Source : commission des finances, d'après les données du SGAE

#### Répartition par domaine des nouvelles procédures d'infraction ouvertes par la Commission européenne en 2016 contre la France dans le secteur environnemental

(en %)



Source : commission des finances, d'après les données du SGAE

## 2. Une amélioration des performances françaises en termes de contentieux environnementaux européens

a) *La France ne fait actuellement plus l'objet de procédure de « manquement sur manquement »*

### **La procédure de recours en manquement prévue par l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE)**

Aux termes de l'article 258 du TFUE, « si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations ».

La première étape de cette phase précontentieuse prend la forme d'une lettre de **mise en demeure**, envoyée par la Commission européenne, et invitant l'État membre à présenter ses observations. Si la réponse ne parvient pas dans le délai, généralement fixé à deux mois, ou si la Commission européenne la juge insuffisante, elle émet un **avis motivé** contre l'État membre, par lequel elle expose les manquements et les actions correctrices à apporter – également dans un délai fixé en général à deux mois.

À l'issue de cette phase précontentieuse, si l'État membre ne s'est pas mis en conformité avec le droit européen, la Commission européenne peut saisir la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE), qui rend un arrêt auquel les parties doivent se conformer. Le premier paragraphe de l'article 260 du TFUE dispose ainsi que « si la Cour de justice de l'Union européenne reconnaît qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, cet État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour ».

### **La procédure de « manquement sur manquement » prévue par l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE)**

Le deuxième paragraphe de l'article 260 du TFUE complète cette procédure, en prévoyant le cas des États qui ne se conforment pas à un premier arrêt de la CJUE. En effet, en cas de condamnation en manquement, l'État concerné doit présenter les mesures permettant de se mettre en conformité avec le droit de l'Union européenne.

Ainsi, « si la Commission estime que l'État membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, elle peut saisir la Cour, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'État membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances ». La phase précontentieuse est ainsi réduite par rapport à celle précédemment mentionnée au seul envoi d'une lettre de **mise en demeure** par la Commission, invitant l'État membre à présenter ses observations.

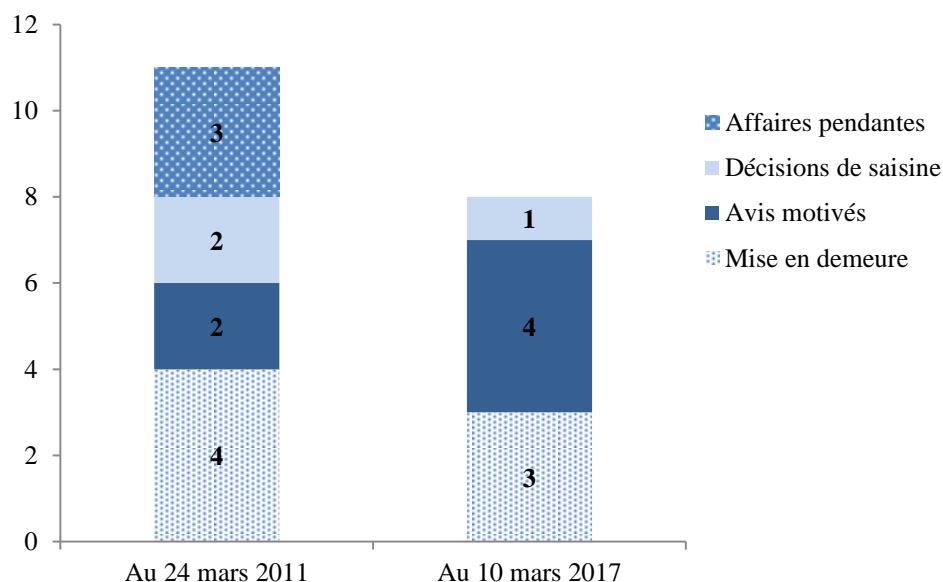
Enfin, « si la Cour reconnaît que l'État membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le **paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte** ». Cette phase contentieuse diffère donc de la première, dans la mesure où le traité prévoit la possibilité de sanctions financières à l'encontre des États membres qui ne se sont pas conformés à un précédent arrêt de la Cour.

Source : commission des finances

En 2011, onze procédures ouvertes sur le fondement de l'article 258 du TFUE était recensées, à des stades différents, en matière environnementale, dont trois étaient pendantes devant la CJUE.

À la date du **1<sup>er</sup> mai 2017**, on dénombre **huit procédures ouvertes** à ce titre. On observe plus particulièrement (cf. *infra*), outre l'absence de procédure pendante devant la CJUE, une stabilité du nombre de mises en demeure envoyées à la France en matière environnementale combinée à une augmentation de la part des avis motivés au sein des procédures ouvertes contre la France au titre de l'article 258 du TFUE dans le secteur environnemental.

#### Évolution du nombre de procédures ouvertes au titre de l'article 258 du TFUE entre 2011 et 2017 dans le domaine de l'environnement



Source : commission des finances, d'après les données transmises par le SGAE

Par ailleurs, en 2011, quatre procédures étaient ouvertes sur le fondement de l'article 260 du TFUE.

À la date du **1<sup>er</sup> mai 2017**, si l'**exécution de trois arrêts en manquement est en cours** (cf. *infra*), **aucune procédure n'est pendante devant la CJUE au titre de l'article 260 du TFUE**. Au surplus, aucune de ces affaires n'a donné lieu à l'émission d'une mise en demeure au vu des progrès et des échanges réguliers et continus entretenus avec la Commission européenne.

*b) Depuis 2012, plusieurs dossiers ont été classés*

Si l'appréciation générale des performances françaises en termes de classement de contentieux environnementaux européens doit être tempérée

---

par la diversité des domaines concernés et des stades de la procédure, il convient toutefois de souligner les progrès réalisés : **non seulement la France ne fait actuellement plus l'objet d'aucune procédure dite de « manquement sur manquement », mais plusieurs dossiers ont pris fin depuis 2012**, à des stades différents de procédure.

**Après une condamnation en manquement au titre de l'article 258 du TFUE, deux dossiers ont été classés depuis 2012 :**

- le **contentieux sur les eaux résiduaires urbaines**. La CJUE a jugé, par une condamnation en manquement prononcée à l'encontre de la France le 7 novembre 2013 (affaire C-23/13), que la France avait manqué aux obligations lui incombant, en application de la directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, s'agissant de la collecte et/ou du traitement, à compter de l'échéance du 31 décembre 2000, des eaux urbaines résiduaires urbaines de cinq agglomérations<sup>1</sup> dont l'équivalent habitant (EH) est supérieur à 15 000. Celles-ci ont progressivement été dotées d'équipements dont le fonctionnement conforme a été attesté par la production des données de surveillance demandées par la Commission européenne, qui a classé l'affaire le 22 juillet 2016<sup>2</sup> ;

- le **contentieux relatif à la protection des eaux contre la pollution aux nitrates à partir de sources agricoles et aux programmes d'actions nitrates** : par un arrêt du 4 septembre 2014, la CJUE a jugé que la France avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 de la directive 91/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, relatif aux programmes d'actions à mettre en œuvre dans les zones préalablement désignées comme vulnérables (affaire C-193/12). Les mesures d'exécution réglementaires (dont le plan d'actions national complété par des plans d'actions régionaux), portant sur les périodes d'épandage, les capacités et modalités de stockage des effluents d'élevage entre les épandages, les procédés de fertilisation équilibrée et les valeurs limites en fonction des animaux, ont permis le classement de ce dossier le 8 décembre 2016.

**Au stade d'un avis motivé sur le fondement de l'article 258 du TFUE, le contentieux relatif à la transposition de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement** a été classé par la Commission européenne le 15 février 2017. Celle-ci reprochait à la France, dans un avis motivé de mars 2015, une transposition incomplète de la directive. Les griefs portaient d'une part sur la complétude de la liste des plans devant être soumis à une telle évaluation et d'autre part, sur l'organisation de la fonction d'autorité nationale compétente en matière d'environnement, chargée de

---

<sup>1</sup> Bastia-Nord, Ajaccio-Sanguinaires, Cayenne-Leblond, Basse-Terre en Guadeloupe et Saint-Denis de la Réunion.

<sup>2</sup> Il reste cependant une dernière procédure en application de la directive sur les eaux résiduaires urbaines.



donner un avis sur l'évaluation conduite par le maître d'ouvrage, au regard du critère d'autonomie fonctionnelle dégagé par la CJUE<sup>1</sup>. La refonte des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes a permis de répondre aux observations de la Commission européenne<sup>2</sup>.

**Au stade de la mise en demeure sur le fondement de l'article 258 du TFUE, la Commission européenne a classé en avril 2017 le contentieux relatif au projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.** Une lettre de mise en demeure avait été envoyée le 16 avril 2014 aux autorités nationales, leur reprochant de n'avoir pas respecté la réglementation européenne portant sur les évaluations environnementales au titre de la directive 2001/42/CE, en n'ayant pas évalué, lors de la procédure d'autorisation du projet, les impacts cumulés des futures infrastructures sur l'environnement. L'envoi, au début du mois de février 2017, d'un document de synthèse présentant l'évaluation environnementale globale du projet, réalisée lors de la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pôle métropolitain de Nantes-Saint-Nazaire, a permis le classement du dossier.

Ces exemples démontrent qu'un dossier peut être classé à tout moment de la procédure, lorsque la Commission européenne estime qu'il est mis fin à l'infraction. Mais dans la mesure où elle peut décider de rouvrir un dossier, il importe de poursuivre les efforts engagés, afin de ne pas voir ressurgir des dossiers classés.

L'ensemble de ces éléments traduit une amélioration sur le front des procédures contentieuses affectant la France, découlant pour partie d'une stratégie de traitement à la source des précontentieux efficace.

## **B. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE À PORTER AUX OUTILS DE GESTION DES PRÉCONTENTIEUX**

### **1. Le bilan de l'application d'EU Pilot en France est plutôt satisfaisant**

EU Pilot symbolise l'amélioration des méthodes de la Commission européenne en matière d'échange d'informations et de résolution de problèmes avant l'ouverture des procédures d'infraction, ainsi qu'en matière de gestion de ces infractions. **Il permet aux autorités françaises de réduire les procédures d'infraction ouvertes à leur encontre, d'assurer une meilleure anticipation de celles-ci, et d'instaurer un dialogue renforcé entre la Commission européenne et les États membres.**

---

<sup>1</sup> CJUE, *Department of the Environment for Northern Ireland contre Seaport (NI) Ltd et autres*, 20 octobre 2011 (C-474/10).

<sup>2</sup> Il s'agit du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité, de l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 et du décret d'application n° 2016-1110 du 11 août 2016 modifiant les règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

À ce jour, **aucune mise en demeure ne peut être ouverte sans avoir fait préalablement l'objet d'un dossier EU Pilot**, à l'exception des mises en demeure automatiques pour non-communication des mesures nationales de transposition des directives et les situations d'urgence dûment motivées.

### **EU Pilot, outil de prévention au stade du précontentieux**

L'idée de créer EU Pilot remonte à la communication de 2007 intitulée « *Pour une Europe des résultats* »<sup>1</sup>, dans laquelle la Commission européenne a indiqué vouloir limiter le recours aux procédures d'infraction, tout en assurant une meilleure application du droit de l'Union Européenne. EU Pilot est utilisé lorsque les États membres doivent fournir des éclaircissements sur des situations de fait ou de droit et apporter des solutions dans un délai contraint, dans le but d'améliorer l'efficacité de la gestion des procédures d'infraction. Ce dispositif remplace les demandes d'information, qui étaient utilisées avant le lancement d'une procédure d'infraction.

Les services de la Commission européenne examinent alors toutes les réponses des États membres et de nouvelles mesures peuvent être prises si nécessaire. Les États concernés disposent d'un délai de soixante-dix jours pour répondre. Au-delà, la Commission européenne peut ouvrir un précontentieux si elle n'est pas convaincue par les éléments transmis.

EU Pilot fonctionne depuis avril 2008. Quinze États membres se sont portés volontaires pour y participer dès sa création<sup>2</sup>. La France n'avait pas souhaité participer à EU PILOT à ses débuts, d'une part, parce que le dispositif a été lancé sous présidence française et qu'elle ne voulait pas apparaître comme juge et partie, d'autre part, parce que le système comportait alors certaines lacunes juridiques qui ont été comblées depuis. **La France a donc décidé de rejoindre EU Pilot le 5 septembre 2011.**

Source : SGAE

Après cinq années d'utilisation, un premier bilan chiffré peut être établi. D'après les données fournies par le SGAE, depuis l'adhésion jusqu'à novembre 2016, **21 % des dossiers reçus et acceptés par les autorités françaises proviennent de la direction générale de l'environnement (DG ENVI) de la Commission européenne.**

Sur les 364 dossiers évalués par les services de la Commission européenne, les réponses apportées par les autorités françaises ont été acceptées dans 241 dossiers, soit **un taux de clôture positive de 66 %** sur 84 % de dossiers évalués. Sur 123 dossiers pour lesquels les réponses françaises n'ont pas été acceptées, les services de la Commission européenne ont ouvert 111 dossiers dans la base « infractions ». 80 ont donné lieu à l'envoi d'une mise en demeure, soit **72 % de clôtures négatives entrant dans le cycle infractionnel de la Commission.**

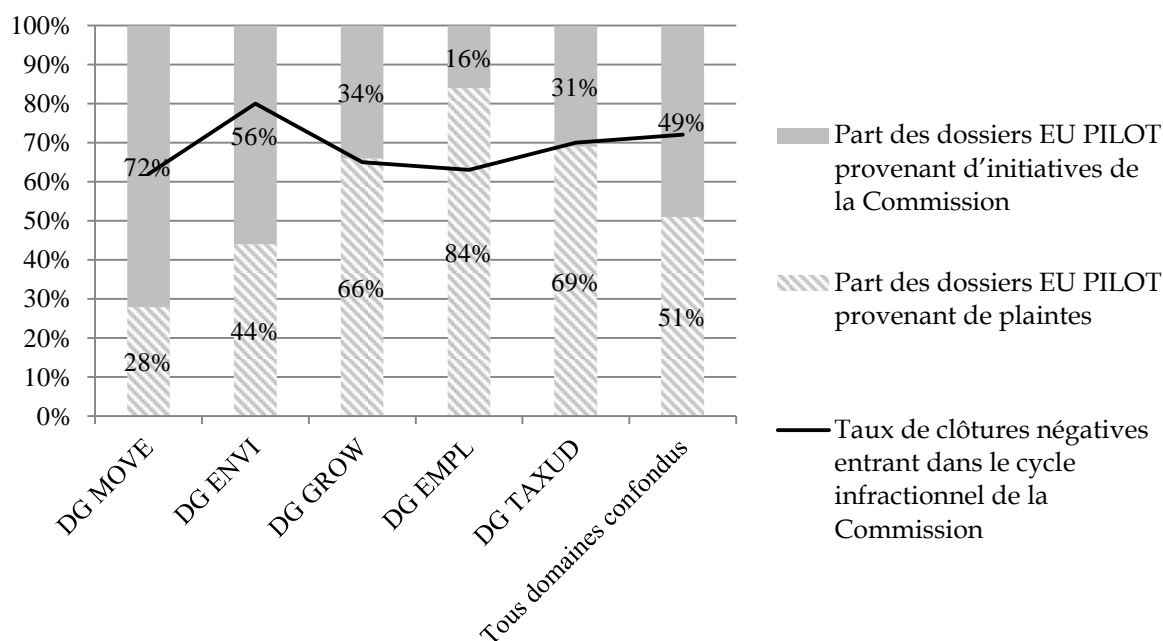
<sup>1</sup> COM (2007) 502 final.

<sup>2</sup> L'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie et la Suède.

Les taux de transformation des décisions de clôture négatives en procédures infractionnelles, via l'envoi d'une mise en demeure, varient sensiblement d'une direction à une autre. Ainsi, les **dossiers en provenance de la direction générale de l'environnement enregistrent le taux le plus élevé de clôtures négatives engendrant une mise en demeure (80 %)**.

**Répartition, par direction de la Commission européenne, des dossiers EU Pilot concernant la France entre septembre 2011 et novembre 2016**

(en %)



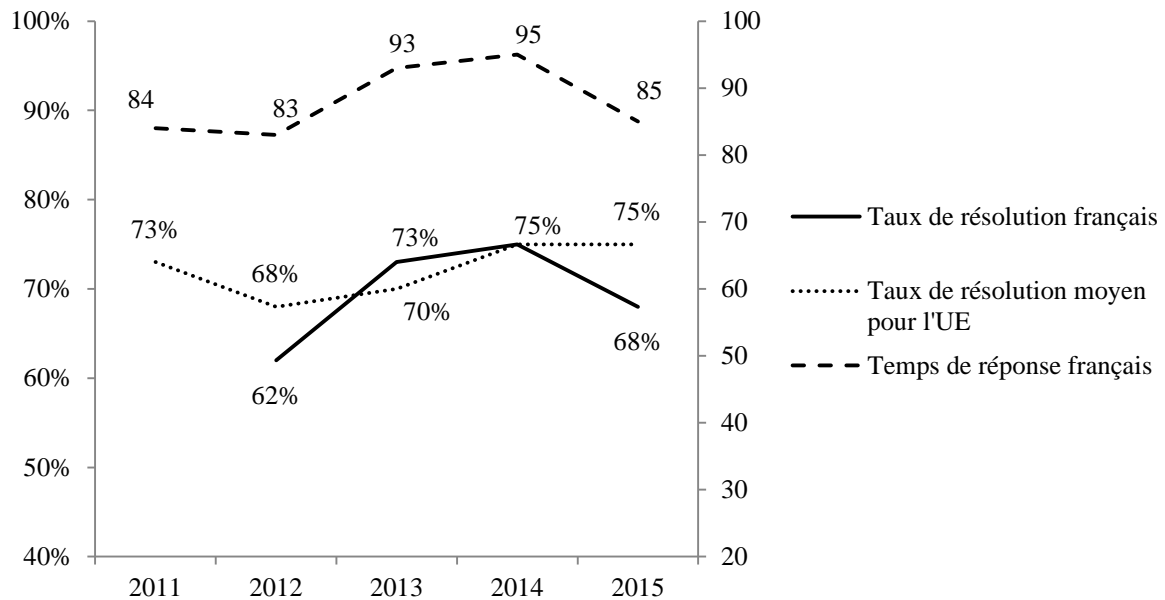
Source : commission des finances, d'après les données du SGAE

Ce phénomène n'est pas étranger au fait que la DG ENVI fonde la majorité de ses dossiers sur l'initiative propre de ses services : seuls 44 % des dossiers confiés à la DG ENVI proviennent de plaintes.

Toutefois, si les autorités françaises peuvent se prévaloir de bons résultats en matière de gestion des précontentieux comme en témoigne le taux de clôture positive des dossiers, les délais de réponse ne sont pas à la hauteur. En effet, alors que les États disposent d'un délai de réponse de 70 jours, **le délai moyen français atteint 85 jours en 2015, soit le délai de réponse le plus élevé des pays participant à EU Pilot.**

### Évolution des taux de résolution des dossiers EU Pilot pour la France et pour l'UE et du délai de réponse des autorités françaises entre 2011 et 2015

(en % et en jour)



Source : commission des finances, d'après les données de la Commission européenne

**En outre, l'outil EU Pilot semble en perte de vitesse.** La baisse importante du nombre de dossiers ouverts depuis 2013, tous domaines et États membres confondus<sup>1</sup>, n'épargne pas le secteur environnemental : **le nombre de dossiers EU Pilot dans ce secteur a diminué de 74 % entre 2012 et 2015, passant de 386 dossiers à 101. Celui concernant la France a quant à lui diminué de près de 60 % entre 2013 et 2015<sup>2</sup>.** Cette baisse significative découle de deux facteurs :

- d'une part, de la diminution de 40 % du nombre de plaintes reçues par la Commission européenne en matière environnementale entre 2012 et 2015 (de 588 plaintes reçues à 363) ;

- d'autre part, de la décision de la Commission européenne de concentrer son action sur les déficits structurels de mise en œuvre de législation environnementale, tout en laissant le soin aux juridictions nationales de veiller à la mise en œuvre sur des aspects plus « ponctuels ».

Surtout, le nombre de dossiers EU Pilot devrait continuer à diminuer, dans la mesure où la Commission européenne a annoncé vouloir faire évoluer cet outil, qui ne sera plus systématiquement utilisé dans la gestion des précontentieux.

<sup>1</sup> Le nombre total de dossiers EU Pilot ouverts a connu un niveau maximal en 2013, avec 1502 dossiers ouverts, avant de diminuer en 2014 (1208 dossiers) et de nouveau en 2015 (881 dossiers). Ainsi, entre 2013 et 2015, le nombre total de dossiers a diminué de plus de 40 %.

<sup>2</sup> Le nombre de dossiers EU Pilot concernant la France s'élevait à 110 en 2013. Il est de 46 en 2015.

## 2. Sa récente réorientation appelle une gestion renouvelée des précontentieux européens

*a) Au regard de l'usage que la Commission européenne entend désormais faire de l'outil EU Pilot ...*

**En raison de l'allongement des procédures contentieuses qu'il est susceptible d'entraîner, la Commission européenne a annoncé vouloir faire un nouvel usage de l'outil EU Pilot.** En effet, elle estime que « *le dialogue structuré EU Pilot axé sur la résolution des problèmes a été instauré entre la Commission et les États membres pour mettre fin rapidement, à un stade précoce, aux infractions potentielles au droit de l'UE dans les cas appropriés. L'intention n'est pas d'ajouter une longue étape à la procédure d'infraction, qui est en soi un moyen d'entamer un dialogue visant à résoudre un problème avec un État membre* ». **Ainsi, la Commission européenne entend lancer des procédures d'infraction « sans recourir au mécanisme EU Pilot, à moins que cela ne soit jugé utile dans un cas donné »<sup>1</sup>.**

Cet outil devrait dorénavant être utilisé lorsque la Commission européenne souhaite disposer d'informations supplémentaires de la part d'un État membre sur une potentielle situation d'infraction au droit européen. Lorsqu'elle considérera que les éléments sont réunis pour ouvrir une procédure d'infraction, l'étape EU Pilot ne sera pas engagée.

Lors de la dernière réunion dite « paquet », en mars 2017, les autorités françaises ont toutefois souligné leur attachement au dispositif EU Pilot et la crainte que cette évolution n'entraîne un tarissement des échanges avec les services de la Commission européenne.

En tout état de cause, ce nouvel usage d'EU Pilot traduit la volonté de la Commission européenne d'adopter **une approche plus ciblée et stratégique du contrôle de l'application du droit européen**, délaissant l'étape préliminaire offerte par EU Pilot si l'infraction est manifeste :

- l'utilisation d'EU Pilot pour les seuls cas où une explicitation des difficultés techniques rencontrées par l'État membre paraît nécessaire intervient parallèlement au **recentrage de la Commission européenne sur les infractions à caractère horizontal, communes à plusieurs États** ;

- l'évolution de l'utilisation d'EU Pilot va de pair avec la hiérarchisation du contrôle de l'application du droit européen par la Commission européenne, qui a **annoncé vouloir le concentrer sur les infractions les plus importantes, envisageant de distinguer les infractions selon la valeur ajoutée qu'une procédure d'infraction pourra lui apporter.**

---

<sup>1</sup> « *Le droit de l'UE : une meilleure application pour de meilleurs résultats* », communication de la Commission, 2017/C 18/02.

b) ... *l'éventail des méthodes de gestion des précontentieux et contentieux européens mérite d'être déployé*

Il ne s'agit pas de prétendre que les modifications annoncées de la pratique de la Commission européenne dans sa dernière communication se traduiraient nécessairement par une hausse des précontentieux européens. **Toutefois, cette nouvelle donne constitue une occasion de renforcer les méthodes de gestion des précontentieux alternatives et complémentaires à EU Pilot.**

Des dispositifs de veille sont déjà opérationnels et permettent de s'informer de l'issue de contentieux au niveau européen ou de l'interprétation du droit de l'Union. Par exemple, par le suivi des questions préjudicielles posées à la CJUE par les juridictions nationales, françaises ou des autres États membres qu'il assure, le SGAE effectue une veille active sur l'interprétation du droit de l'Union européenne, les réponses données par la CJUE dans le cadre d'une question préjudicielle s'imposant à tous les États membres. De même, sur les sujets d'intérêt, **le SGAE suit les décisions de la Commission européenne en matière d'infraction prises à l'encontre d'autres États membres.**

**Les réunions dites « paquet », qui constituent un lieu d'échanges précieux entre les services de la Commission européenne et les autorités nationales, sont appelées à monter en puissance.** Organisées dans l'État membre, elles réunissent les services d'une direction générale de la Commission européenne, parfois accompagnée de son service juridique, et les autorités françaises autour des dossiers précontentieux. **Celle-ci a lieu en règle générale une fois par an avec la direction générale de l'environnement.** Elle permet aux services européens d'échanger directement avec les services compétents des départements ministériels et de clarifier les attentes de part et d'autre sur les dossiers précontentieux. La Commission européenne entend encourager ce type de dialogue bilatéral, qui peut porter à la fois sur les dossiers d'infraction, mais également sur « *des questions plus générales liées à la mise en œuvre effective de la législation* »<sup>1</sup>.

Au demeurant, votre rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur l'intérêt pour les autorités nationales qu'offrent ces évolutions. Elles traduisent en effet la volonté de la Commission européenne de renforcer la coopération avec les États membres, de créer un véritable partenariat stratégique plutôt que d'astreindre de façon presque systématique les États à la voie contentieuse. **La procédure contentieuse devrait dorénavant constituer le dernier stade permettant d'atteindre l'objectif d'une application du droit communautaire de l'environnement.**

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

---

## C. DES RISQUES BUDGÉTAIRES POTENTIELS À MOYEN TERME

### 1. Des prévisions optimistes quant à l'issue des trois procédures en cours

#### a) *Le contentieux sur le Grand Hamster d'Alsace*

À la suite de l'arrêt en manquement prononcé par la CJUE le 9 juin 2011 (affaire C-383/09), condamnant la France pour manquement aux obligations résultant de l'article 12 §1 de la directive 92/43/CE « Habitats » concernant la conservation des habitats naturels, ainsi que de la faune et de la flore sauvages, deux arrêtés ministériels complétant les dispositifs généraux de préservation des espèces et de leur habitat avaient été publiés en août et octobre 2012<sup>1</sup>. Le Conseil d'État a annulé ces deux arrêtés<sup>2</sup>, « *considérant que les décisions attaquées, eu égard, d'une part, à la portée de la protection qu'elles organisent et, d'autre part, aux conséquences qu'elles entraînent pour l'usage des terrains concernés, portent une atteinte disproportionnée aux autres intérêts en présence* ».

La révision du dispositif réglementaire de protection de l'habitat du Hamster commun en Alsace, engagée au second semestre de l'année 2016<sup>3</sup>, doit être complétée par l'évaluation du plan national d'actions 2012-2016, arrivé à échéance, auquel devrait succéder un nouveau plan.

**Les échanges restent nourris avec la Commission européenne, notamment au regard de la réalisation de l'autoroute A355 de grand contournement ouest de Strasbourg, l'enjeu étant d'en limiter les effets sur l'habitat de cette espèce.** D'après le SGAE, « *la récente évolution du dispositif urbanistique ainsi que la progression sensible des mesures agricoles volontaires (MAEC) sont perçues de manière favorable par la Commission européenne* »<sup>4</sup>.

En outre, « *les autorités françaises se sont engagées à fournir à la Commission européenne tous les éléments relatifs au respect des clauses des concessions relatives à la compensation des atteintes à la biodiversité dans le cadre de la délivrance des autorisations uniques des ouvrages concernés, en application de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Le classement de ce contentieux est lié à la nature des informations qui seront fournies* ».

---

<sup>1</sup> Arrêté du 6 août 2012 du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt relatif aux conditions dans lesquelles sont accordées les dérogations aux mesures de protection du hamster commun et arrêté du 31 octobre 2012 du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt relatif à la protection de l'habitat du hamster commun.

<sup>2</sup> Conseil d'État, 6<sup>ème</sup>/1<sup>ère</sup> sous-sections réunies, n° 363638, Syndicat mixte du Piémont des Vosges et alii, 15 avril 2016.

<sup>3</sup> Les nouvelles dispositions sont définies dans l'arrêté du 9 décembre 2016 relatif aux mesures de protection de l'habitat du hamster commun.

<sup>4</sup> Réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

*b) Le contentieux relatif aux nitrates agricoles et à la désignation de zones vulnérables*

La mise en œuvre de la directive sur les nitrates par la France s'est nettement améliorée : le contentieux relatif à la protection des eaux contre la pollution aux nitrates à partir de sources agricoles et aux programmes d'actions nitrates a fait l'objet d'un classement par la Commission européenne en décembre 2016 (cf. *supra*), tandis que l'exécution de l'arrêt en manquement relatif à la protection des eaux contre la pollution aux nitrates à partir de sources agricoles et à la « désignation des zones vulnérable », rendu le 13 juin 2013, est en bonne voie.

En effet, l'avancement des travaux d'adaptation du cadre réglementaire permet d'espérer un classement de ce contentieux<sup>1</sup>. D'après le SGAE, « les nouveaux arrêtés de désignation et de délimitation des zones vulnérables, pris indépendamment des arrêtés précédents (annulés ou faisant encore l'objet d'une procédure contentieuse) et sur la base des données les plus récentes de qualité de l'eau, sont définitifs pour quatre des six bassins (Rhin-Meuse, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée). Les procédures sont toujours en cours pour deux bassins (Adour-Garonne et Seine-Normandie), mais la Commission européenne a fait savoir qu'elle pourrait ne pas attendre leur finalisation » avant de classer le contentieux, dès lors que l'exécution de l'arrêt lui semble « acquise de manière irréversible ».

*c) Le contentieux relatif aux eaux résiduaires urbaines*

Par un arrêt en manquement du 23 novembre 2016 (affaire C-314/15) concernant la mise en œuvre des dispositions de la directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, la CJUE a jugé que la France a manqué aux obligations qui lui incombent en n'ayant pas assuré, à compter de l'échéance du 31 décembre 2005, un traitement secondaire ou équivalent des eaux urbaines résiduaires de quinze agglomérations ayant soit un équivalent habitant (EH) compris entre 10 000 et 15 000, pour tous les rejets hors zones sensibles, soit un EH compris entre 2 000 et 10 000 pour tous les rejets dans des eaux douces et des estuaires (en zones sensibles)<sup>2</sup>. D'après le SGAE, « ces quinze agglomérations étaient dotées d'équipements conformes le jour du prononcé de l'arrêt. La Commission a fait savoir que, après une dernière vérification des données de surveillance transmises, conformes aux exigences de la directive, elle s'acheminait vers un classement de l'affaire ».

---

<sup>1</sup> Décret n° 2015-126 du 5 février 2015 relatif à la désignation et à la délimitation des zones vulnérables en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole ; arrêté du 5 mars 2015 précisant les critères et méthodes d'évaluation de la teneur en nitrates des eaux et de caractérisation de l'enrichissement de l'eau en composés azotés susceptibles de provoquer une eutrophisation et les modalités de désignation et de délimitation des zones vulnérables définies aux articles R. 211-75, R. 211-76 et R. 211-77 du code de l'environnement.

<sup>2</sup> Goyave, Bastelica, Morne à l'Eau, Aiguilles-Château-Ville Vieille, Borgo-Nord, Isola, Plombières les-Bains, Saint-Céré, Vincey, Etueffont, Volx et Villeneuve



## **2. Si les enjeux budgétaires sont jugés faibles à l'heure actuelle, plusieurs dossiers pourraient faire peser des risques à l'avenir**

*a) L'intégralité des provisions pour litiges communautaires a fait l'objet d'une reprise à la fin de l'année 2016*

Comme mentionné *supra*, l'exécution de trois arrêts en manquement est en cours. Si ces arrêts n'induisent pas le prononcé de sanctions financières, ils imposent la prise de mesures d'exécution afin d'éviter l'engagement d'une procédure de « manquement sur manquement », susceptible, quant à elle, d'aboutir à des sanctions pécuniaires.

### **Les formules de la Commission européenne pour le calcul des astreintes et de la somme forfaitaire**

En août 2016, la Commission européenne<sup>1</sup> a mis à jour les données utilisées pour le calcul des sommes forfaitaires et des astreintes qu'elle proposera à la Cour dans le cadre des procédures d'infraction. Cette actualisation des données macroéconomiques utilisées pour le calcul, prévue depuis 2010<sup>2</sup>, tient compte de l'évolution de l'inflation et du PIB.

Une mise à jour des coefficients servant de base aux calculs à appliquer aux sanctions est effectuée, mais les formules de calcul des sanctions restent identiques : elles se fondent sur trois critères : la gravité de l'infraction, sa durée et la capacité de l'État membre à payer. La CJUE décide toutefois librement du montant des sanctions qu'elle inflige.

#### Formule relative à l'astreinte journalière :

680 (€/jour ; forfait de base uniforme) X gravité de l'infraction (de 1 à 20) X durée de l'infraction (de 1 à 3) X 17,81 (capacité de paiement de la France et nombre de voix dont elle dispose au Conseil)

#### Formule relative à la somme forfaitaire :

230 (€/jour ; forfait de base uniforme) X gravité de l'infraction (de 1 à 20) X durée de l'infraction (nombre de mois de persistance de l'infraction divisé par 10) X 17,81 (capacité de paiement de la France et nombre de voix dont elle dispose au Conseil).

La somme forfaitaire minimale, établie pour chaque État membre, est également mise à jour. Elle est proposée à la Cour si le total des sommes forfaitaires journalières n'excède pas la somme forfaitaire minimale fixe. Elle est fixée pour la France à un peu plus de 10 millions d'euros.

*Source : commission des finances, d'après les données de la Commission européenne*

Par ailleurs, ces mesures doivent être prises dans un délai contraint, dès lors que la phase de l'avis motivé est supprimée. Autrement dit, après avoir mis en demeure l'État défaillant, la Commission européenne peut saisir la CJUE dès l'expiration du délai prévu pour la réponse à la mise en demeure.

<sup>1</sup> COM(2016) 5091 final du 9 août 2016.

<sup>2</sup> SEC(2010) 923/3.

Si les condamnations de la France ont été rares, elles ont été coûteuses pour le budget du ministère de l'écologie.

### **Condamnations financières au titre des contentieux environnementaux**

La première condamnation fut la plus importante, avec l'affaire dite des « Poissons sous taille ». Le ministère de l'écologie n'avait pas été concerné par la répartition des sommes entre ministères. Cependant, après l'arbitrage du Premier ministre, le budget du ministère chargé de l'équipement, aujourd'hui intégré à celui du ministère de l'écologie, avait payé plus de 2,5 millions d'euros (sur 20 millions) en somme forfaitaire, la même clé de répartition ayant été retenue pour l'astreinte de 57,8 millions d'euros.

La seconde condamnation a résulté du défaut de transposition de la directive 2011/18/CE relative aux OGM, pour un montant de 10 millions d'euros, dont le ministère de l'écologie a supporté 20 %.

*Source : « L'application du droit communautaire de l'environnement : de la prise de conscience à la mobilisation des acteurs », rapport d'information n° 20 (2011-2012) de Mme Fabienne Keller, fait au nom de la commission des finances*

**Pour faire face aux risques de condamnations pécuniaires que l'État encourt au titre des litiges avec les tiers - et qu'il n'encourt désormais plus seul, voir *infra* -, dans le cadre de la mise en œuvre d'une comptabilité d'exercice pour l'État prévue par la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, des provisions pour litiges communautaires sont inscrites au passif du bilan de l'État.**

Les risques financiers inhérents aux affaires pendantes à l'encontre de l'État devant la CJUE dans le cadre des procédures ouvertes sur les fondements des articles 258 et 260 TFUE, entrent dans le périmètre des provisions pour litiges. **Au regard du suivi des procédures contentieuses qu'il réalise et de son rôle de coordination du travail interministériel pour l'exécution des arrêts de condamnation en manquement prononcés à l'encontre de la France, le SGAE mène depuis 2006 les travaux d'inventaire des provisions pour litiges en concertation avec l'ensemble des départements ministériels.** Il lui revient d'apprécier la probabilité et le montant des condamnations pécuniaires encourues par l'État sur le stock d'affaires en cours, afin d'évaluer les provisions à enregistrer au passif du bilan de l'État.

Cependant, la répartition des montants provisionnés entre ministères ne détermine pas l'imputation budgétaire qui sera décidée en cas de condamnation. **Elle s'inscrit dans la logique de responsabilisation des ministères dans la mise en œuvre du droit européen, et de prise en compte des efforts accomplis par chacun d'entre eux dans la bonne exécution d'un arrêt en manquement.**

Actuellement, **aucune provision pour litiges communautaires n'est inscrite au bilan de l'État en clôture de l'année 2016. Dans la mesure où le risque budgétaire des trois affaires précédemment décrites est considéré comme « faible » par le SGAE, c'est-à-dire que le risque de condamnation pécuniaire n'est pas supérieur à 50 %, les provisions pour litiges communautaire inscrites avant 2016 ont toutes fait l'objet d'une reprise.**

La condamnation en manquement concernant la mise en œuvre des dispositions de la directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, en date du 23 novembre 2016 n'a pas donné lieu à la constitution d'une provision pour litige communautaire. En effet, les campagnes de recensement des provisions pour litiges à constituer pour une année tiennent compte des condamnations prononcées jusqu'au 31 octobre de l'année donnée - en l'espèce, au 31 octobre 2016. Les provisions éventuelles concernant les condamnations prononcées entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 31 décembre ne sont analysées qu'au cours de la campagne de recensement de l'année suivante ; ici, 2017. Toutefois, ces provisions font l'objet d'un rattachement comptable à l'exercice précédent.

Ainsi, le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) précise que la condamnation en manquement du 23 novembre 2016 n'a pas été provisionnée en 2016, mais qu'elle *« pourra donner lieu à la constitution d'une provision (si les conditions sont remplies) au cours de la campagne qui démarrera en septembre 2017, auquel cas une écriture comptable permettra de modifier la balance au 1<sup>er</sup> janvier, afin, de manière rétroactive, de rattacher cette provision à 2016 »*.

En outre, la provision pour litige concernant la directive 2012/27 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, constituée en 2015, a été reprise en 2016. La Commission européenne a en effet classé ce dossier en juillet 2016 au regard des mesures réglementaires adoptées par la France.

**Enfin, le SGAE souligne que la mise en œuvre de ces arrêts provoque des coûts administratifs et de mise en œuvre non négligeables, mais non chiffrés.** Par exemple, *« les efforts financiers réalisés par les exploitants agricoles dans le cadre du programme d'action associé à la directive « nitrates » auraient représenté un investissement d'environ 53 000 euros par exploitation »*<sup>1</sup>.

*b) De nouveaux dossiers nécessitent une vigilance constante*

L'absence de procédure de « manquement sur manquement » en cours constitue une source de satisfaction, mais doit être nuancée par le risque financier pesant sur la France à moyen terme au titre d'un certain nombre de procédures ouvertes, à ce stade, sur le fondement de l'article 258 du TFUE.

---

<sup>1</sup> « Pollution de l'air, le coût de l'inaction », tome I (n° 610) du rapport de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, (2014-2015), p. 145.

**Ainsi, votre rapporteur spécial souhaite appeler l'attention sur plusieurs dossiers, qui appellent une vigilance particulière.**

**La procédure contentieuse relative au braconnage du bruant ortolan semble particulièrement sensible.** Après une mise en demeure envoyée le 25 janvier 2013, la Commission européenne a émis un avis motivé le 16 juin 2016 pour manquement aux obligations incombant aux autorités en vertu de la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages. Une violation de cette directive, systématique et tolérée, au moins localement, est ainsi reprochée à la France par son abstention à prendre toutes les mesures nécessaires, notamment de police et de nature judiciaire, pour instaurer un régime général de protection efficace et de long terme du bruant ortolan dans le département des Landes. Le Collège des commissaires a décidé, le 8 février 2017, de saisir la CJUE d'un recours en manquement.

**En outre, le dossier relatif aux plans de gestion des déchets prévus par la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets retient également l'attention.** La Commission européenne reproche à la France, dans un avis motivé du 17 novembre 2016, de ne pas avoir adopté des plans de prévention et de gestion des déchets pour certaines parties de son territoire (en vertu de l'article 28 §1), ni veillé à ce que les plans existants de gestion des déchets soient évalués au moins tous les six ans et, le cas échéant, révisés (au terme de l'article 30 §1). **Ce contentieux s'inscrit dans le cadre de la décentralisation opérée par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi dite « NOTRe »), par laquelle les compétences en matière de planification relative aux déchets ont été transférées des départements aux régions.**

À ce jour, plusieurs types de plans en vigueur depuis plus de six ans, et dont la révision n'a été ni achevée ni initiée sont dénombrés<sup>1</sup>.

D'après le SGAE, *« les autorités françaises se sont engagées à présenter par écrit à la Commission européenne les dispositions opposables au regard des objectifs nationaux à atteindre en matière de prévention et de gestion des déchets, pour les territoires qui ne disposent pas de plan ou pour lesquels les plans n'ont pas été réévalués dans les six ans qui ont suivi leur adoption ainsi que la liste de plans à réviser selon leur date d'adoption ».*

Enfin, il convient de signaler **les deux dossiers précontentieux relatifs à la qualité de l'air**, qui feront l'objet de développements approfondis dans la deuxième partie de ce rapport. D'après la Cour des comptes, *« le montant de l'amende pour le seul contentieux « particules », estimé par le SGAE en 2012, pourrait s'élever à plus de 100 millions d'euros la première année,*

---

<sup>1</sup> 32 plans départementaux de prévention et de gestion des déchets non dangereux ; 11 plans régionaux de prévention et de gestion des déchets dangereux ; 83 plans départementaux de gestion des déchets du BTP sont également concernés, pour n'avoir pas été révisés à l'issue des six ans. Dix départements ne sont toujours pas couverts par un plan dans ce domaine.

*puis 90 millions d'euros par an les années suivantes, et ce tant que des dépassements seront observés »<sup>1</sup>.*

Comme le rappelle le SGAE, si ces dossiers nécessitent une vigilance certaine, ils n'ont pas donné lieu à la constitution de provision pour litige communautaire à l'issue du dernier exercice d'inventaire interministériel portant sur le bilan 2016, le fait générateur d'une telle provision étant la condamnation en manquement par la CJUE.

## II. L'AMÉLIORATION DES MÉTHODES DE TRANSPOSITION NE SAURAIT DISPENSER D'UNE RÉFLEXION SUR LES ÉCARTS DE COMPÉTITIVITÉ QU'ELLE EST SUSCEPTIBLE D'ENTRAÎNER

### A. LA NOUVELLE DOCTRINE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE FRAGILISE LES PROGRÈS FRANÇAIS EN MATIÈRE DE TRANSPOSITION

#### 1. Des progrès dans la transposition des directives à confirmer

**Il n'existe pas de mesure des niveaux de transposition spécifique au domaine de l'environnement, mais un outil global de mesure mis en place par la Commission européenne : le tableau d'affichage du marché unique.** Actualisé deux fois par an, il évalue l'effort de transposition des États membres.

**D'une façon générale, la France a amélioré ses performances en matière de transposition des directives depuis 2005.** Alors qu'il s'élevait à 7,4 % en novembre 1997, le taux du déficit de transposition<sup>2</sup> a considérablement décru depuis, jusqu'à atteindre 1 % en novembre 2008. Le taux moyen des États membres de l'Union Européenne a suivi une trajectoire similaire : le Conseil Européen a ainsi fixé en mars 2007 un objectif de 1 % de déficit maximum de transposition aux États membres à partir de 2009.

La France remplit correctement cet objectif depuis 2009, le taux de déficit de transposition oscillant entre 0,3 % à 1 %. De surcroît, **depuis 2011<sup>3</sup>,**

---

<sup>1</sup> « Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air », enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, Cour des comptes, décembre 2015.

<sup>2</sup> Le tableau d'affichage de la Commission européenne retient comme indicateur le taux du déficit de transposition, c'est-à-dire le nombre de directives dont la transposition n'est pas complète à leur échéance rapporté au nombre total de directives en vigueur.

<sup>3</sup> Un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE avait été introduit le 5 avril 2011, reprochant aux autorités françaises de ne pas avoir pris les dispositions nécessaires pour adapter son système de taxation de l'électricité aux dispositions prévues par la directive 2003/96/CE du Conseil, du 27 octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, malgré l'expiration de la période transitoire prévue à l'article 18, paragraphe 10, second alinéa, de celle-ci. Les dispositions nécessaires ont été adoptées avant que la Cour ne statue (article 23 de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010) mais elles n'avaient pas été prises à la date d'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, soit le 22 mai 2010. Un manquement a donc été prononcé (CJUE, 25 octobre 2012, Commission c. France, C-164/11).

**aucun arrêt en manquement au motif de non transposition d'une directive n'a été rendu par la CJUE à l'encontre de la France.** Aucune requête n'a même été adressée par la Commission européenne à la CJUE sur ce motif.

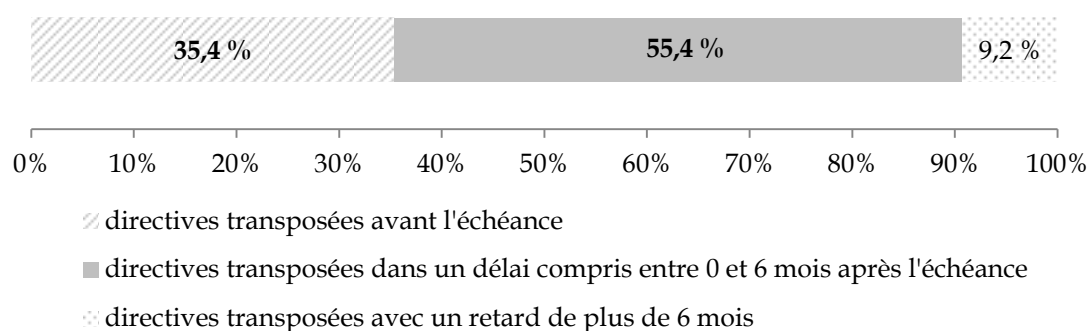
Toutefois, tous domaines confondus, la Commission européenne estime, concernant le déficit de transposition de la France, qui s'élève pour la période de mai 2015 à novembre 2015 à 1 %, alors que la moyenne de l'UE est de 0,7 %, qu'il s'agit du « *plus mauvais résultat du pays depuis novembre 2011, ce qui suscite des inquiétudes. La France est l'un des 12 États membres dont les résultats ont empiré (et un des 5 dont l'arriéré a le plus augmenté)* ». Le SGAE explique qu'à la date butoir pour la notification des résultats en matière de transposition à la Commission européenne, de nombreux textes législatifs de transposition étaient en cours d'adoption.

Depuis 2012, le nombre de directives en retard de transposition est compris entre 4 à 11. Ainsi, entre mai et novembre 2015, **11 directives étaient en retard de transposition, dont 6 dans le domaine de l'environnement.**

Le SGAE reconnaît les difficultés françaises à tenir les échéances de transposition, et à maintenir le taux de déficit de transposition en-deçà de 1 %. Ces résultats doivent toutefois être mis en regard du nombre important de directives à transposer chaque année : en 2015, alors que le taux de déficit de transposition a atteint 1 %, la transposition de 66 directives a pu être finalisée, avec un retard de moins six mois pour plus de la moitié d'entre elles.

#### Répartition des directives transposées sur l'année 2015 selon leur échéance initiale

(en %)



Source : SGAE

En ce qui concerne **MEEM**, au 1<sup>er</sup> mars 2017, **22 directives devaient être transposées, dont 4 pour lesquelles le délai de transposition est dépassé.** Dans le domaine environnemental au sens strict, **2 directives devaient encore être transposées, une étant en retard de transposition.**

Les efforts soutenus de la France depuis une dizaine d'années expliquent l'amélioration des performances françaises en matière de transposition des directives et découlent principalement d'une prise en compte de l'enjeu financier désormais associé au défaut de transposition des directives (cf. *infra*). **Les rapports de Fabienne Keller sur l'application du droit communautaire environnemental, ayant à plusieurs reprises tiré la sonnette d'alarme sur la nécessité de « changer de méthode », puis de « maintenir le cap », et dans lesquels de nombreuses recommandations ont été formulées, ont également contribué à cette mobilisation.** En outre, les « bonnes pratiques » de transposition ont été recensées dans le guide de légistique, réalisé sous l'égide du Conseil d'État, disponible sur le site dédié<sup>1</sup>. Un « *guide des bonnes pratiques concernant la transposition des directives européennes* », a par ailleurs été publié en 2011 sous l'égide du SGAE.

**De fait, la formalisation d'outils et d'instances de programmation de la transposition en a indéniablement facilité l'exercice.** Les progrès français en matière de transposition des directives européennes tiennent à trois éléments :

- **la mise en place de nouveaux outils, tels les deux types de fiches d'impact simplifiées**, dites FIS 1 et 2, élaborées à la demande du SGAE par le ministère « chef de file », tendant à anticiper les impacts juridiques d'un projet de directive sur le droit national, à des stades différents d'élaboration de la proposition : dans les trois semaines après transmission de la proposition de directive aux assemblées pour les premières, dans les trois mois pour les secondes, qui sont plus précises dans leur contenu. Figure également au rang de ces outils le **plan de transposition, transmis par l'équipe projet désignée du ministère « chef de file » au SGAE dans les trois mois suivant la transmission de la directive publiée par le SGAE, comportant un tableau de concordance définitif et un échéancier prévisionnel d'adoption des textes nécessaires ;**

- **la tenue de « points d'étape », institués afin de faciliter et de coordonner la programmation temporelle des travaux de transposition de directives.** Ainsi, à un rythme trimestriel, le **Groupe à haut niveau sur les transpositions**, dit GHN, se réunit sous autorité conjointe du secrétaire général du Gouvernement (SGG) et du SGAE, avec les correspondants de la transposition des ministères, soit les membres de cabinets et, souvent, le directeur des affaires juridiques. **Il réalise un bilan trimestriel de l'état d'avancement des travaux législatifs de transposition des directives ;**

- **l'association du Parlement à ces temps de programmation temporelle des travaux de transposition.** Un **comité de liaison** associant les représentants des commissions des affaires européennes, des commissions législatives compétentes au fond, du cabinet du ministère chargé des relations avec le Parlement, du SGG et du SGAE, voire du ministère concerné fait le point régulièrement sur les travaux de programmation des véhicules législatifs de transposition. **Ce comité joue un rôle important dans la**

---

<sup>1</sup> <http://guide-legistique.fr/guide.html>

## planification des projets de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union Européenne (lois dites « DDADUE »).

### L'adoption de lois portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union Européenne (DDADUE) depuis 2012

Les mesures de transpositions de directives peuvent figurer dans les véhicules législatifs classiques – par exemple, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Néanmoins, **les lois dites « DDADUE » constituent des véhicules législatifs privilégiés pour assurer la transposition de directives européennes**. Spécifiquement dédiées à la transposition de diverses directives, elles leur offrent une meilleure visibilité et font souvent l'objet d'une procédure accélérée.

D'après le SGAE, « depuis 2012, le Gouvernement et le Parlement ont poursuivi leurs efforts afin de faire adopter plusieurs DDADUE, chacun d'entre eux a été adopté en moins de six mois après son dépôt. Le gouvernement s'est astreint à déposer le moins d'amendements possible autres que ceux de mise en cohérence, pour respecter les conditions d'adoption rapide de tels véhicules ». Ainsi, « au total, depuis 2013, les travaux d'adoption de 9 DDADUE ont favorisé les conditions de transposition de 35 directives et 6 décisions-cadres ».

Ainsi, par exemple, dans le domaine de l'environnement, deux lois dites « DDADUE » ont été adoptées :

- la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable, transposant la directive « Seveso III » du 4 juillet 2012, venue remplacer à compter du 1<sup>er</sup> juin 2015 la directive Seveso de 1996. Ce texte met à jour la liste des substances concernées au regard du nouveau système de classification des substances dangereuses du règlement n° 1272/2008 CLP de 2008 relatif à la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances chimiques. La directive « Seveso III » renforce en outre les exigences en matière d'information et de participation du public, conformément à la convention d'Aarhus de 1998<sup>1</sup> ;

- la loi n° 2015-1567 du 2 décembre 2015 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques, transposant deux directives européennes en droit français<sup>2</sup>.

Source : SGAE et MEEM

<sup>1</sup> Par ailleurs, cette loi adapte le droit français au règlement n° 528/2012 du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides.

<sup>2</sup> La loi procède également à l'adaptation du droit national existant aux dispositions de trois règlements européens : le règlement (UE) n° 517/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux gaz à effet de serre fluorés et abrogeant le règlement (CE) n° 842/2006, le règlement (UE) n° 334/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 modifiant le règlement (UE) n° 528/2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides et le règlement (UE) n° 649/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux.



## **2. La nouvelle doctrine de la Commission européenne impose la poursuite des efforts**

*a) Le risque budgétaire associé au manquement à l'obligation de communication des mesures de transposition d'une directive est aujourd'hui faible ...*

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, **la Commission européenne peut présenter devant la CJUE, grâce à l'application combinée des dispositions de l'article 258 et de l'article 260 §3 du TFUE, des conclusions aux fins de condamnation à une somme forfaitaire ou une astreinte dès le premier recours en manquement lorsqu'un État membre a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition.**

Ainsi, la Commission européenne a demandé à la CJUE la condamnation de plusieurs États membres à des astreintes journalières qui s'échelonnent de 4 200 euros par jour pour l'Estonie à 315 000 euros par jour pour l'Allemagne, en fonction de la capacité à payer de chaque État. Pour autant, à ce jour, **la CJUE n'a rendu aucun jugement sur le fondement de cet article, dès lors que les États membres se sont systématiquement conformés à l'obligation de communication des mesures de transposition d'une directive avant que l'arrêt ne soit rendu, la Commission européenne acceptant de se désister en cours d'instance.**

**Le SGAE évalue les sanctions pécuniaires que pourraient subir la France à 9 millions d'euros de sommes forfaitaires et 2,2 millions d'euros par mois d'astreintes, jusqu'à ce que la transposition de la directive soit arrivée à son terme** – pour mémoire, la Commission européenne considère la transposition comme achevée dès lors que toutes les exigences de la directive ont été reprises dans l'ordre juridique national.

Ainsi, depuis 2010, neuf affaires ont conduit à constituer un provisionnement pour litiges communautaires. Cinq d'entre elles, soit plus de la moitié, concernent un défaut de transposition d'une directive. **Toutes les provisions ont fait l'objet d'une reprise, la France se conformant à ses obligations au plus tard au stade de l'envoi d'un avis motivé par la Commission.** La dernière provision a fait l'objet d'une reprise en 2016.

*b) ... mais pourrait augmenter au regard du nouvel usage que la Commission européenne entend faire de ses prérogatives*

La poursuite des efforts en matière de transposition des directives s'impose d'autant plus que la Commission européenne entend désormais pleinement exploiter les possibilités offertes par l'article 260 §3 du TFUE.

Déjà en 2011<sup>1</sup>, elle avait communiqué son intention d'utiliser les prérogatives que lui confie l'article 260 §3 TFUE, lorsqu'elle estime que les mesures communiquées par l'État membre sont incomplètes ou insuffisantes.

Dans sa communication de janvier 2017<sup>2</sup>, **la Commission européenne a annoncé vouloir instruire désormais en priorité les cas dans lesquels les États membres n'ont pas communiqué leurs mesures de transposition ou dans lesquels ces mesures ont mal transposé les directives<sup>3</sup>**, insistant sur sa volonté de renforcer son approche des sanctions dans ce domaine. **Le souhait de la Commission Juncker de recentrer le travail législatif sur quelques sujets prioritaires, limitant de fait la production normative de l'Union européenne, appelle en outre une plus grande vigilance de la Commission européenne sur le respect des délais et la bonne transposition des directives.**

La pratique du désistement de la Commission européenne, à la suite de la mise en conformité de l'État membre à qui était reproché le manquement dans chaque affaire, incite en réalité les États à ne prendre les mesures nécessaires à la transposition d'une directive qu'à un stade avancé de la procédure engagée contre eux, ce qui leur offre un délai supplémentaire pour remplir leurs obligations de transposition. Afin de pallier ces effets pervers, **la Commission européenne apporte deux modifications substantielles à sa gestion des procédures d'infraction pour défaut de transposition d'une directive :**

- d'une part, en 2011<sup>4</sup>, elle entendait demander à la CJUE de n'infliger qu'une astreinte, se réservant le droit de réclamer également le paiement d'une somme forfaitaire, et d'adapter sa pratique en fonction de la manière dont les États membres réagiraient à cette technique. Désormais, elle demandera systématiquement à la Cour d'infliger le paiement à la fois d'une somme forfaitaire et d'une astreinte. Lorsqu'elle en proposera le montant à la Cour, elle tiendra compte du degré de transposition pour déterminer la gravité du défaut de l'État ;

- d'autre part, lorsqu'un État se mettra en conformité au cours de la procédure, la Commission européenne ne se désistera plus. Dans ce cas, *« la Cour de justice, qui ne pourrait plus prendre une décision d'astreinte car celle-ci serait désormais dépourvue d'objet, pourrait en revanche infliger une somme forfaitaire sanctionnant la durée de l'infraction jusqu'au moment de la régularisation, car cet aspect du litige n'est pas devenu sans objet »*<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Communication 2011/C12/01 relative à la mise en œuvre de l'article 260 §3 du TFUE.

<sup>2</sup> « Le droit de l'UE : une meilleure application pour de meilleurs résultats », communication de la Commission, 2017/C 18/02.

<sup>3</sup> Ainsi que « les cas dans lesquels les États membres ne se sont pas conformés à un arrêt de la Cour de justice, comme le prévoit l'article 260 §2 du TFUE, ou dans lesquels ils ont gravement porté atteinte aux intérêts financiers de l'UE ou enfreint les compétences exclusives de l'UE ».

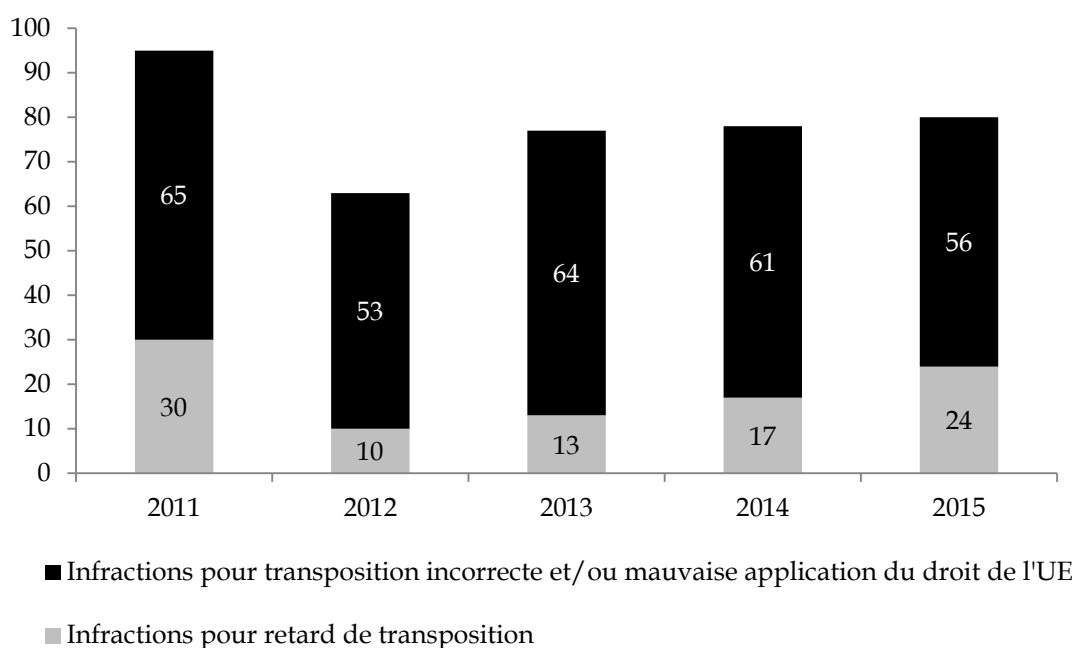
<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> La Commission européenne rappelle qu'elle continuera à distinguer les cas de transposition incorrecte des cas d'absence même partielle de transposition.

Alors que le nombre d'infractions ouvertes contre la France pour transposition incorrecte et/ou mauvaise application du droit de l'UE est plutôt stable depuis 2012, les infractions ouvertes pour retard de transposition augmentent, faisant mécaniquement augmenter le poids de ces dernières au sein du nombre total d'infractions : **leur part dans le nombre total de dossiers d'infractions ouverts au cours d'une année contre la France a doublé entre 2012 et 2015, passant de 16 % à 30 %.**

Cette situation n'est pas propre à la France<sup>1</sup> mais demeure préoccupante et impose de maintenir le cap et de poursuivre les efforts en matière de transposition au regard de la fermeté avec laquelle entend agir la Commission européenne.

**Évolution du nombre de dossiers d'infractions concernant la France ouverts<sup>2</sup>  
au 31 décembre, de 2011 à 2015, tous domaines confondus**



Source : Commission européenne

Un premier arrêt prononcé par la CJUE sur le fondement de l'article 260 §3 pourrait être rendu dans les prochains mois, la Commission européenne ayant introduit au cours du dernier trimestre 2016 deux recours en manquement à l'encontre du Luxembourg.

<sup>1</sup> La Commission européenne souligne dans sa communication qu'« à la fin de 2015, 518 procédures d'infraction pour retard de transposition étaient encore ouvertes, ce qui représente une hausse de 19 % par rapport aux 421 procédures ouvertes à la fin 2013 ».

<sup>2</sup> Indépendamment de l'année au cours de laquelle la procédure a été ouverte.

## **B. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES ENVIRONNEMENTALES DOIT CONCILIER CÉLÉRITÉ ET NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LA COMPÉTITIVITÉ FRANÇAISE**

Les auditions menées au cours de cette mission de contrôle ont fait apparaître deux éléments, en dépit du constat par la Commission européenne d'une dégradation conjoncturelle des résultats français en matière de transposition :

- l'appréciation satisfaisante portée par les services de la Commission européenne sur le respect par la France de ses obligations de transposition en matière environnementale ;

- la nécessité, reconnue tant par le MEEM que par le SGAE, de maintenir une vigilance constante en la matière afin que les progrès français dans la transposition des directives soient durables.

### **1. Un exercice de transposition largement contraint**

*a) Une mobilisation intense des services chargés de la transposition des directives, au risque d'un travail réalisé dans l'urgence*

Le MEEM est confronté à d'importantes contraintes en matière de transposition de directives, découlant de plusieurs facteurs.

D'abord, **la diversité des secteurs relevant du MEEM - environnement, énergie, transports -, secteurs fortement concernés par le droit européen, entraîne une mobilisation intense et continue des services chargés de la transposition des directives**, confrontés à l'accumulation des directives à transposer. Alors qu'une soixantaine de directives sont transposées annuellement tous domaines confondus<sup>1</sup>, le stock de directives restant à transposer pour le MEEM au 1<sup>er</sup> mars 2017 s'élevait à 22 directives.

La volonté de la Commission Juncker de concentrer son action législative sur un petit nombre de sujets prioritaires, limitant la production normative de l'Union Européenne, ne devrait pas entraîner de réduction de la contrainte pesant sur les services de MEEM. En effet, si un programme de travail « allégé » a été proposé en 2017, 21 initiatives nouvelles restent prévues, dont 2 en matière de protection de l'environnement<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> D'après les données du SGAE, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> décembre 2016, la transposition de 60 directives a pu être achevée.

<sup>2</sup> La première relative à la mise en œuvre du plan d'action en faveur de l'économie circulaire, la seconde relative aux déplacements et à la mobilité à faible taux d'émissions. En outre, la Commission européenne a présenté le 30 novembre 2016 un paquet « Énergie ». Les propositions législatives portent sur l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, l'organisation du marché de l'électricité, la sécurité d'approvisionnement électrique et les règles de gouvernance pour l'union de l'énergie.

Ainsi, malgré les recommandations d'anticipation de la transposition des directives formulées dans la circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004 et dans le « *guide des bonnes pratiques concernant la transposition des directives européennes* » du SGAE, les services disposent en pratique de moyens limités, complexifiant la tenue des échéances fixées pour la préparation des textes de transposition.

**L'urgence dans laquelle peut parfois s'effectuer le travail d'anticipation de la transposition dénature les outils dont dispose l'administration, initialement destinés à anticiper et à faciliter l'exercice de transposition.** Alors que les fiches d'impact stratégiques sont destinées à informer les négociateurs sur les incidences d'une proposition de directive sur le droit national, elles peinent à identifier clairement les enjeux de la transposition et à en identifier les points d'impacts : les premières (FIS 1), interviennent assez tôt<sup>1</sup>, tandis que les secondes (FIS 2), qui doivent comporter un « *tableau de correspondance précoce, article par article, entre l'acte en cours de négociation et les dispositions de droit interne appelées à faire l'objet de modifications lors de la transposition* », ne sont très souvent pas réalisées, les services n'ayant pas commencé la rédaction des textes de transposition à ce stade. Pourtant, elles constituent un élément d'information précieux pour les négociateurs, pour le Parlement, mais surtout pour les services eux-mêmes : **elles ont en effet pour objectif principal d'estimer, en amont de l'adoption de la directive, les normes à adopter en vue de sa transposition, et d'éviter la rédaction des textes dans l'urgence.**

Par ailleurs, le délai entre la publication de la directive et l'achèvement total de la transposition de la directive est parfois tel<sup>2</sup> - plusieurs mois, voire années - qu'il se heurte aux mobilités rencontrées au sein des services. Autrement dit, le caractère tardif de la transposition conduit parfois à perdre la « mémoire » des éléments présentés au cours de la négociation. Ce phénomène met en lumière le caractère perfectible des liens unissant les directions menant les négociations, insuffisamment informées des difficultés liées à l'exercice de transposition, et les services ministériels chargés de rédiger les textes de transposition, laissés parfois sans connaissance des arbitrages effectués lors de la négociation européenne.

*b) Ancrer la transposition des directives dans un cycle long de mobilisation des ministères et du Parlement*

Il y a lieu de considérer que les recommandations formulées par l'étude du Conseil d'État « *Directives européennes : anticiper pour mieux transposer* » (2015) afin d'anticiper la transposition dès la phase de

---

<sup>1</sup> Pour rappel, elles doivent être transmises au SGAE ans les trois semaines suivant la transmission aux assemblées d'une proposition d'acte européen, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 88-4 de la Constitution.

<sup>2</sup> L'accord interinstitutionnel « *mieux légiférer* », adopté le 9 octobre 2003, et non modifié sur ce point en 2016, prévoit un délai de transposition de deux ans.

négociation font l'objet d'un début de mise en œuvre. À ce titre, comme le recommandait le Conseil d'État :

**- l'élaboration des fiches d'impact stratégiques (FIS 2) est reportée, et désormais amorcée non plus trois mois après la présentation de la proposition législative par la Commission européenne mais une fois le texte stabilisé au niveau européen,** lorsque les trilogues sont terminés et qu'un accord politique a pu intervenir entre le Conseil et le Parlement européen. Ainsi, les administrations chargées de la transposition peuvent réaliser un tableau de concordance et engager les travaux de transposition à partir d'un texte qui n'évoluera plus ou à la marge. Cette fiche, désormais transmise au Parlement, permet d'identifier les dispositions législatives qui devraient être modifiées pour tenir compte du projet de directive ;

**- les travaux du Groupe à haut niveau (GHN) ne sont plus seulement consacrés aux directives déjà publiées au JOUE mais ont été étendus aux directives dont la négociation est quasi-achevée.** Ceci permet d'anticiper les travaux de transposition et contribue à déterminer le véhicule législatif adéquat en amont de l'adoption de la directive.

Pour autant, d'autres propositions intéressantes n'ont pas été mises en œuvre à ce jour, et pourraient l'être utilement, notamment afin de rapprocher les équipes responsables de la transposition de celles chargées de la négociation des projets de directive. Voici les principales :

**- l'identification dès le stade de la négociation,** au sein des directions des ministères compétents, **des services voire des agents qui auront à rédiger les textes de transposition ;** il serait utile d'associer ces services à la négociation, lorsqu'elle est assurée par les directions chargées des affaires européennes ou internationales des ministères – comme pour le MEEM ;

**- la désignation systématique d'une « équipe projet », dont la constitution est pourtant déjà recommandée par le guide des bonnes pratiques du SGAE ;** celle-ci pourrait, dès la publication d'une proposition de directive, suivre sa négociation et coordonner la rédaction des textes assurant sa transposition, ainsi qu'en évaluer l'impact en droit interne<sup>1</sup> ;

**- la mise à disposition des ministères chargés de la rédaction des textes de transposition de la « mémoire » de la négociation,** c'est-à-dire des notes à destination du représentant permanent, lorsqu'ils le demandent, par le SGAE ;

**- la sensibilisation des négociateurs aux enjeux spécifiques de la transposition de la directive en cours de négociation,** afin de mieux les informer des contraintes liées à la phase de transposition.

---

<sup>1</sup> Le MEEM a d'ailleurs mis en place des équipes projet associant la direction des affaires juridiques et les directions métier concernées dédiées à la résolution de contentieux sensibles (celui relatif au Grand Hamster d'Alsace par exemple).

**Recommandation n° 1 :** favoriser la transmission d'information entre les équipes responsables de la transposition de celles chargées de la négociation des projets de directive afin d'anticiper les difficultés liées à l'exercice de transposition et de renforcer la connaissance des arbitrages effectués lors de la négociation européenne sur la directive par les services chargés de la rédaction des textes de transposition.

Au regard de l'annonce d'une plus grande fermeté de la Commission européenne dans le contrôle et la sanction du non-respect des délais de transposition, **il apparaît opportun que le Gouvernement et le Parlement travaillent plus étroitement au renforcement de l'appropriation politique de l'exercice de transposition.**

Lorsqu'elle n'est pas suffisamment anticipée, la transposition de directives se heurte en effet aux contraintes de l'agenda parlementaire. Si le choix a été fait de transposer via un véhicule législatif dédié, l'inscription à l'ordre du jour parlementaire du projet de loi nécessite d'être proposée suffisamment en amont par le Gouvernement. À ce titre, le Gouvernement pourrait envisager de programmer, dans l'ordre du jour qui lui est réservé, des créneaux qui seraient consacrés aux textes d'adaptation au droit de l'Union européenne.

## **2. Un exercice de transposition fréquemment alourdi**

*a) Un dépassement des exigences de la transposition d'une directive fréquent en matière environnementale, alourdissant l'exercice de transposition et susceptible de pénaliser l'activité économique française*

**La surtransposition consiste à transposer une directive en ajoutant des dispositions allant au-delà de ce qu'elle prévoit expressément.** Si la surtransposition recouvre une grande diversité de situations, schématiquement, deux catégories de surtransposition se dégagent :

- la **surtransposition dite « verticale »** consiste à retenir une valeur haute lorsqu'une directive impose une fourchette de valeurs aux États membres, ou impose un seuil minimal, en laissant aux États membres la possibilité de le dépasser ;

- la **surtransposition dite « horizontale »** permet d'étendre le champ d'application des dispositions prévues par la directive à un domaine plus large, soit pour garantir la cohérence d'un régime juridique existant et modifié par la directive, soit par volonté de réformer un secteur de manière plus large que ce que propose la directive, en modifiant des pans du droit existant non concernés par son champ d'application.

### Exemples d'écarts préjudiciables à l'activité économique dans le secteur environnemental

La mission de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'économie, de l'industrie et des technologies a présenté de **nombreux cas d'écarts réglementaires entre la France et d'autres pays de l'Union Européenne défavorables à l'économie française, découlant de la surtransposition de directives européennes, dont la plupart relève du secteur environnemental**<sup>1</sup>.

**L'exemple de la réglementation française concernant les produits phytosanitaires est particulièrement révélateur des conséquences de la surtransposition.** « L'interprétation du principe de précaution a conduit en France à l'adoption de règles particulièrement strictes sur les produits phytosanitaires ». Ainsi, la réglementation européenne n'est pas appliquée de façon homogène entre les États de l'Union Européenne. Il peut en résulter un désavantage compétitif pour les agriculteurs français : conformément aux principes de libre circulation et de reconnaissance mutuelle, les fruits et légumes traités à l'étranger avec des produits interdits en France sont commercialisés en France, sans indications spécifiques.

**Deux cas illustrent la problématique de la superposition de normes européennes et nationales.**

- **celui des étiquetages en émission** : aux étiquetages par symbole de risque s'ajoute depuis 2007, en application d'une directive de 2004, un étiquetage indiquant le niveau d'émission en composés organiques volatils (COV). Lors du réexamen de la directive en 2011, la Commission européenne a choisi de ne pas faire évoluer la directive, estimant qu'une modification n'aurait entraîné qu'une faible réduction des émissions potentielles mais des coûts administratifs importants. Par un décret du 1<sup>er</sup> janvier 2012 et un arrêté du 1<sup>er</sup> septembre 2013, la France a mis en place son propre étiquetage en émission.

L'étude d'impact réalisée accompagnant la notification de la mesure à la Commission européenne évalue le coût à 3 000 euros pour un produit, susceptible d'être réduit à 1 500 euros dans un marché concurrentiel. Comme l'indique la mission, « l'incohérence entre les étiquetages français et européen interdit d'exporter, même vers d'autres marchés francophones de l'espace européen, les produits réalisés pour le marché français ».

- **celui de la filière Responsabilité élargie du producteur (REP) en matière de déchets**, qui illustre plus particulièrement la complexité de l'identification du producteur de la norme : les contributions versées aux « éco-organismes » par les producteurs, importateurs et distributeurs de produits relevant de filières de déchets concernés par la REP augmentent régulièrement. En 2014, le MEEM les estimait à 800 millions d'euros. En 2015, le Cercle national du recyclage a réalisé un classement d'une partie des filières selon leur origine, nationale, ou européenne. Parmi les filières étudiées, qui ne constituent pas l'intégralité des filières REP en France, il ressort que 2 filières REP instaurée en France résultent d'une directive européenne et mobilisent 18,6 % des contributions ; 2 filières sont des « réponses à une directive européenne ou un règlement communautaire n'impliquant pas la REP » et mobilisent 68 % des contributions ; 6 sont des réglementations nationales.

Source : « Les écarts réglementaires entre la France et les pays comparables », rapport au ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, Julien Dubertret, Philippe Schil et Serge Catoire, mars 2016

<sup>1</sup> Certains de ces exemples ont été signalés à la Commission simplification du Conseil national de l'Industrie, et au Conseil de la Simplification.



Le choix à opérer dans le cadre de la transposition revêt une nature politique, qu'il s'agisse de maintenir une cohérence juridique ou de tirer parti d'un véhicule législatif destiné à la transposition pour mener une réforme d'ampleur. **Mais ce choix se traduit par une double contrainte :**

- **d'une part, il est susceptible d'entraîner un alourdissement de la charge normative lors de la transposition.** En effet, le véhicule législatif ainsi que le temps parlementaire nécessaire diffèrent selon que l'exercice de transposition se limite à une transposition des prescriptions minimales fixées par une directive ou consiste à mener une réforme d'ampleur d'un pan du droit existant non couvert par le champ d'application d'une directive ;

- **d'autre part, de la surtransposition de normes européennes découle une complexité et un alourdissement normatif préjudiciable à l'activité économique,** comme l'illustrent les exemples ci-dessus.

Par ailleurs, la Commission européenne regrette que les États membres aillent au-delà de ce qui est requis par la législation européenne en surtransposant les directives, entraînant « *des coûts supplémentaires inutiles imputés, à tort, à la législation européenne* »<sup>1</sup>. Tout en reconnaissant que la surtransposition peut constituer un moyen de remplir plus facilement les objectifs d'une directive, ou qu'elle peut « *maximiser les effets positifs générés* », elle invite les États membres à justifier toute surréglementation, voire à l'éviter lorsqu'elle est injustifiée : ainsi, **l'accord institutionnel « Mieux légiférer »**<sup>2</sup> invite les États membres à identifier clairement dans l'acte national de transposition ou dans les documents qui y sont associés les éléments ajoutés qui ne sont aucunement liés à la législation concernée<sup>3</sup>.

**La surtransposition apparaît comme une exception française.** Les auditions menées par votre rapporteur spécial ont permis d'identifier l'une des causes de la surtransposition : la France entend faire figure de « bonne élève », voire inspirer la législation européenne, en s'imposant des normes plus élevées que celles prévues au niveau européen. Semble par ailleurs exister une « *tendance systématique de la négociation (française) à se préserver des marges aux fins de préserver une réglementation française existante, de maintenir des possibilités de réglementation française autonome pour l'avenir, ou encore de se ménager des options de transposition. Un tel comportement ne prend pas en compte le fait que toutes ces spécificités nationales seront potentiellement des handicaps de*

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission « Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats : un enjeu prioritaire pour l'UE », COM (2015) 215 final du 19 mai 2015.

<sup>2</sup> Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union Européenne et la Commission Européenne, « Mieux légiférer », 13 avril 2016.

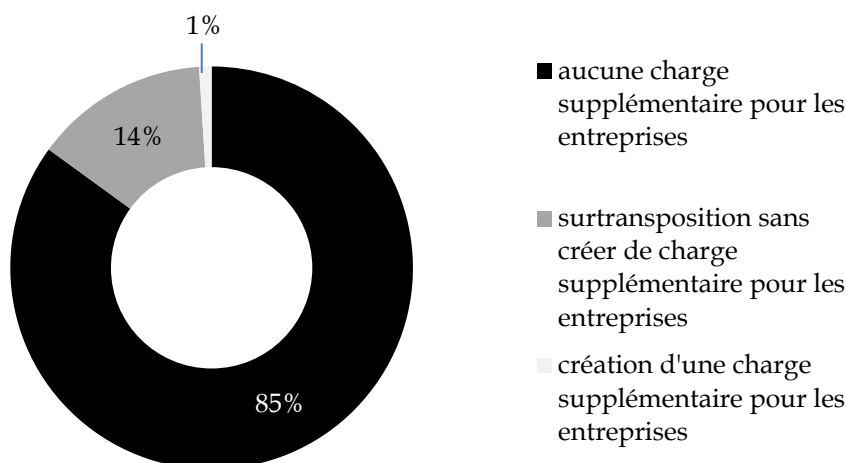
<sup>3</sup> Le Sénat s'est opposé, par une résolution européenne adoptée en novembre 2015 en réponse à la proposition d'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » à ce que toute mesure supplémentaire du ressort du législateur national doive être motivée et son impact évalué lors de la notification à la Commission européenne des mesures de transposition.

compétitivité, alors qu'une règle unique bien négociée contribue au contraire à éviter ce type de difficulté »<sup>1</sup>.

À l'inverse, au Royaume-Uni, selon une étude sur la surtransposition réalisée par le ministère des entreprises, de l'innovation et des compétences (*Department for Business innovation and skills*), aucun coût supplémentaire sur les entreprises n'a été ajouté par une transposition dans 85 % des transpositions réalisées entre le 1<sup>er</sup> juillet 2011 et le 31 décembre 2012 (88 directives ont été transposées sur cette période). Par ailleurs, 72 % des dossiers ont donné lieu à une transcription à l'identique de la directive lors de la transposition.

**Répartition des transpositions réalisées entre le 1<sup>er</sup> juillet 2011  
et le 31 décembre 2012 au Royaume-Uni selon leur impact sur les entreprises**

(en %)



Source : « La surtransposition des directives européennes : Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Suède », division de la Législation comparée de la direction de l'Initiative parlementaire et des délégations du Sénat, note réalisée à la demande de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes

*b) Vers un encadrement du dépassement des exigences minimales de transposition des directives*

Les progrès constatés en matière de transposition des directives depuis le milieu des années 2000 visaient principalement à garantir la célérité de l'exercice, afin d'atteindre un taux de déficit de transposition proche de 1 %, conforme à l'objectif fixé au niveau européen.

<sup>1</sup> « Les écarts réglementaires entre la France et les pays comparables », rapport au ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, Julien Dubertret, Philippe Schil et Serge Catoire, mars 2016.

Ces dernières années, **la nécessité de limiter les surtranspositions a fait l'objet d'une préoccupation croissante de la part des pouvoirs publics.** On relèvera notamment :

- le *Guide des bonnes pratiques concernant la transposition des directives européennes* du SGAE, qui préconise d'écarter toute mesure allant au-delà des exigences minimales d'une directive : « *sous réserve de l'appréciation d'opportunité appartenant au Gouvernement et au Parlement, toute mesure allant au-delà de ce qu'implique strictement la mise en œuvre de la directive est écartée. La transposition d'une directive ne devrait pas être l'occasion d'une remise en chantier du droit national, en dehors de ce qui est nécessaire pour la transposition* » ;

- la circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, qui recommande à l'administration d'« *écarter, dans la conception des mesures de transposition des directives européennes ou d'application des lois, toute mesure allant au-delà de ce qu'implique strictement la mise en œuvre de la norme de rang supérieur* »<sup>1</sup> ;

- la proposition du Conseil de simplification pour les entreprises, organisé par le Gouvernement le 1<sup>er</sup> juin 2015 : **il recommande que lorsque des dispositions plus exigeantes que celles contenues dans la directive sont proposées, le Gouvernement les identifie, les justifie et en évalue l'impact.** De surcroît, il préconise la réalisation de ce travail dès le début des négociations sur le projet de directive, « *afin de pouvoir les infléchir, et aboutir à un texte européen dont les exigences minimales seraient plus acceptables* »<sup>2</sup> ;

- la proposition de loi constitutionnelle sénatoriale<sup>3</sup> proposant d'ajouter un article 88-8 à la Constitution ainsi rédigé : « **les mesures assurant la transposition d'un acte législatif européen n'excèdent pas les objectifs poursuivis par cet acte** ». L'exposé des motifs de la proposition de loi précise que « *sans brider le législateur, il convient d'introduire une distinction entre les textes de transposition des directives – qui doivent s'en tenir au contenu de celles-ci – et les éventuelles mesures d'accompagnement de la transposition, qui doivent être examinées séparément, afin d'assurer la clarté et la sincérité du débat* » ;

- plus récemment, une communication en Conseil des ministres, le 14 juin 2017, sur la méthode de travail européen, qui assure que « *la bonne transposition des textes adoptés est un enjeu autant politique que juridique. Une transposition menée efficacement, dans les délais impartis, signale que les règles adoptées en commun sont assumées, permet aux acteurs d'évoluer dans un cadre*

---

<sup>1</sup> Ce principe d'interdiction de la surtransposition est rappelé par la circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation.

<sup>2</sup> [http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2015/06/dossier\\_de\\_presse\\_-\\_simplification\\_pour\\_les\\_entreprises.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2015/06/dossier_de_presse_-_simplification_pour_les_entreprises.pdf)

<sup>3</sup> Proposition de loi constitutionnelle n° 3390 (2015-2016) tendant à favoriser la simplification du droit pour les collectivités territoriales et à encadrer la transposition des directives européennes de M. Rémy Pointereau et plusieurs de ses collègues, adoptée en première lecture par le Sénat le 12 janvier 2016 et transmise à l'Assemblée nationale le 13 janvier 2016.

*juridique stable et prévisible, et écarte le risque de contentieux préjudiciable à la France. L'inscription dans l'ordre juridique français de dispositions communautaires doit en même temps se faire en évitant toute surtransposition, qui est un facteur de lourdeur administrative pour les citoyens et les entreprises, de charges financières et de défiance à l'égard de l'Union européenne »<sup>1</sup>.*

En effet, au regard de l'alourdissement de l'exercice de transposition qu'elles entraînent et des impacts sur la compétitivité qu'elles peuvent induire, **il est crucial, lorsque la transposition s'effectue par voie législative, que les parlementaires puissent non seulement identifier facilement les dispositions allant au-delà des exigences minimales de transposition des directives, mais aussi avoir connaissance des raisons qui les justifient.** Cette identification permettrait au législateur national de s'exprimer en toute connaissance de cause lors du vote sur un projet de loi de transposition d'une directive.

D'ailleurs, en amont du dépôt du projet de loi de transposition, le Parlement pourrait utilement être informé, lorsque le Gouvernement souhaite proposer des dispositions allant au-delà de ce qui est strictement nécessaire à la transposition, ou lorsqu'il souhaite profiter de la transposition d'une directive pour mener une réforme plus large d'un secteur.

**Un enrichissement de l'étude d'impact accompagnant les projets de loi de transposition de directives pourrait être envisagé, en y ajoutant une analyse en termes de compétitivité au regard des conditions de transposition dans les autres États membres de l'Union européenne, comme le recommande la commission des affaires européennes du Sénat<sup>2</sup>.**

**Recommandation n° 2 :** identifier et justifier, dans le projet de loi de transposition, par exemple dans le tableau de concordance qui y est annexé, les éléments étendant les prescriptions de la directive au-delà de ce qui est expressément prévu par celle-ci et les justifier, afin d'améliorer l'information du Parlement sur les arbitrages politiques opérés en amont par le Gouvernement.

---

<sup>1</sup> <http://www.elysee.fr/conseils-des-ministres/article/compte-rendu-du-conseil-des-ministres-du-mercredi-14-juin-2017/>

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 387 (2016-2017) fait au nom de la commission des affaires européennes sur la simplification du droit européen par MM. Jean Bizet, Pascal Allizard, Philippe Bonnecarrère, Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, Claude Kern, Didier Marie, Daniel Raoul et Simon Sutour, 9 février 2017.

**Recommandation n° 3 :** enrichir l'étude d'impact annexée au projet de loi de transposition de directive d'une analyse des conditions de transposition dans les autres États membres, afin de mettre en lumière les éventuels écarts de compétitivité susceptibles d'en découler.

### Exemples étrangers de lutte contre la surtransposition de directives

Certains pays ont ainsi choisi **d'interdire la surtransposition** pour les projets préparés par le Gouvernement (actes législatifs ou réglementaires), comme l'Italie ou la Suède, par la voie réglementaire ou législative<sup>1</sup>, tout en instaurant des possibilités de dérogations, notamment en Italie, en cas de circonstances exceptionnelles justifiant le dépassement du « niveau minimal de réglementation ». Dans ce cas, l'administration doit évaluer ces circonstances exceptionnelles dans l'analyse d'impact de la réglementation (AIR).

D'autres pays ont fixé des **principes directeurs de transposition**, comme le Royaume-Uni. Ces principes sont définis dans le guide « *Comment transposer efficacement les directives européennes* ». Par exemple, le principe de « copy out » prévoit une transposition mot pour mot, sauf pour les cas où l'application de ce principe porterait préjudice aux intérêts du pays ; une clause de réexamen quinquennal doit figurer dans tous les textes de transposition ; le Gouvernement doit garantir que les entreprises britanniques ne subissent pas un désavantage compétitif par rapport aux autres États membres.

En Allemagne, le ministère responsable doit indiquer et quantifier la mesure dans laquelle la transposition va au-delà de ce qui est nécessaire.

#### Le contrôle de la surtransposition peut être confié :

- à un **organe spécialisé**, comme le conseil fédéral des normes en Allemagne (*Normenkontrollrat*), la commission de réduction de la réglementation au Royaume-Uni (*Reducing Regulation Committee, RRC*) ou le conseil des règles (*Regelrådet*) en Suède, où la surtransposition est abordée dans l'étude d'impact ;

- à **l'auteur de la norme** : en Italie, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) présentée par le Gouvernement comporte une partie dédiée à la surtransposition ; le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport sur la méthode adoptée pour l'AIR.

En pratique, l'avis du conseil fédéral des normes, comportant une partie relative à la surtransposition, est par exemple annexé au projet de loi, et précise d'une part les coûts pour les citoyens, l'économie, l'administration et d'autre part, si la transposition mot pour mot est possible ou si un risque de surtransposition existe. En Italie et en Suède, le contrôle se matérialise quant à lui par la publication d'une étude d'impact.

Source : « *La surtransposition des directives européennes : Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Suède* », division de la Législation comparée de l'Initiative parlementaire et des délégations du Sénat, note réalisée à la demande de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes

<sup>1</sup> « *En Italie, la règle résulte de deux lois générales, adoptées en 2005 et 2012 (...) complétées par une instruction du Président du Conseil des ministres de 2013 (...). En Suède, l'interdiction résulte de l'article 6-6 du règlement n° 1244 de 2007 sur les études d'impact relatives à une norme réglementaire (...).* »



## DEUXIÈME PARTIE L'EXEMPLE DES LACUNES DANS UN DOMAINE EMBLÉMATIQUE, LA QUALITÉ DE L'AIR

### I. MALGRÉ UNE TENDANCE À LA BAISSÉ DES ÉMISSIONS DE POLLUANTS, LA FRANCE NE RESPECTE PAS LES OBLIGATIONS EUROPÉENNES QUI LUI INCOMBENT EN MATIÈRE DE QUALITÉ DE L'AIR

#### A. UNE TENDANCE À LA RÉDUCTION DES ÉMISSIONS, QUI SE CONCENTRENT PRINCIPALEMENT DANS LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS FRANÇAISES

Le rapport annuel sur la qualité de l'air<sup>1</sup> met en évidence une amélioration ces quinze dernières années, découlant d'un double constat : « les concentrations moyennes de polluants diminuent et les dépassements de normes pour la protection de la santé concernent moins de zones ».

En premier lieu, les concentrations de polluants<sup>2</sup> ont diminué entre 2000 et 2015, comme l'illustre le graphique ci-dessous. Les concentrations moyennes annuelles de NO<sub>2</sub> et de PM<sub>10</sub> ont toutefois moins baissé que les concentrations de dioxyde de soufre.

La diminution des concentrations est liée à la baisse des émissions, sans qu'un rapport de proportionnalité ne puisse être mis en évidence entre ces deux phénomènes. Autrement dit, les émissions nationales ont davantage baissé entre 2000 et 2015 que les concentrations de polluants, qui caractérisent la qualité de l'air respiré<sup>3</sup>.

---

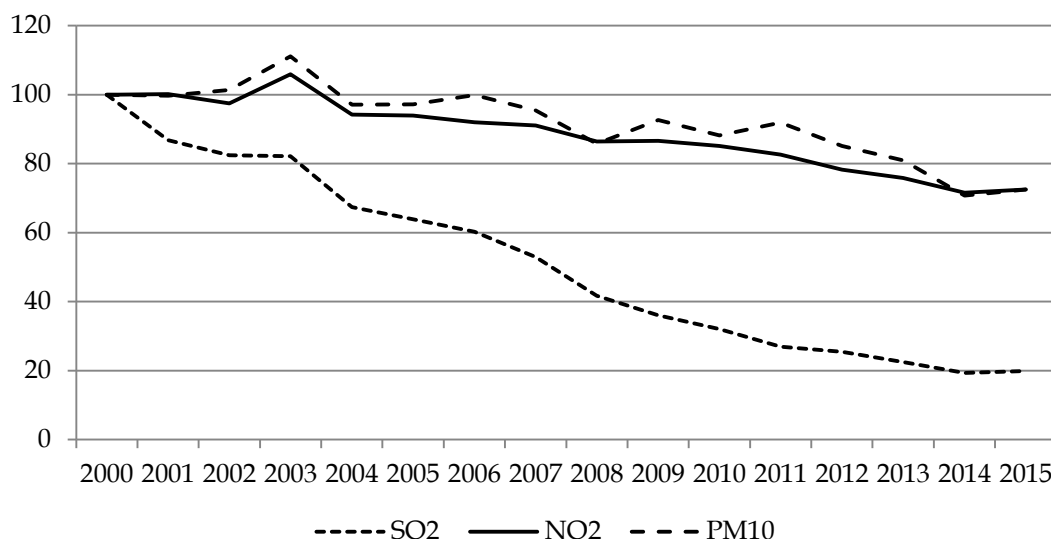
<sup>1</sup> Bilan de la qualité de l'air en France en 2015, Datalab n° 3, Octobre 2016.

<sup>2</sup> Mesurées tant dans les villes à proximité des sources d'émissions que dans les zones éloignées de ces sources (fond urbain).

<sup>3</sup> En effet, comme le rappelle le MEEM, « la qualité de l'air dépend beaucoup des émissions anthropiques de polluants, mais également des réactions qui peuvent intervenir dans l'atmosphère, ou encore des émissions d'origine naturelle ».

### Évolution des concentrations en SO<sub>2</sub>, PM<sub>10</sub> et NO<sub>2</sub> entre 2000 et 2015 en France métropolitaine<sup>1</sup>

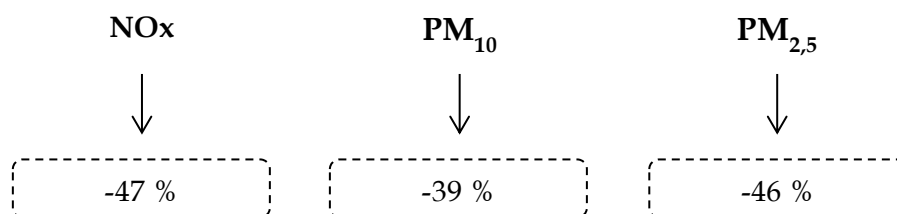
(en indice base 100 des concentrations en 2000)



Source : Géod'Air, juillet 2016, traitements SOeS, 2016

### Réduction des émissions de trois polluants entre 2000 et 2015

(en %)



Source : Géod'Air, juillet 2016, traitements SOeS, 2016

Depuis 2010, date d'entrée en vigueur des objectifs d'émission définis par la directive dite « NEC »<sup>2</sup>, la réduction des émissions de polluants s'inscrit dans un cadre européen. À ce jour, si la France ne respecte pas son plafond d'émission fixé pour les NO<sub>x</sub>, elle se rapproche progressivement de son objectif<sup>3</sup> et ne fait pas l'objet de contentieux.

<sup>1</sup> <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/ar/227/226/evolution-qualite-lair-agglomerations-francaises-situation.html>

<sup>2</sup> Directive 2001/81/CE du 23 octobre 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques.

<sup>3</sup> Le MEEM précise, dans le bilan de la qualité de l'air en France en 2015 qu'«en 2014, ses émissions de NO<sub>x</sub> sont supérieures de 7,5 % à son plafond, contre 31 % en 2010 ».



### La révision de la directive 2001/81/CE du 23 octobre 2001 dite « directive NEC »

La directive n° 2016/2284 du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE dite « NEC », remplace les règles existantes concernant les plafonds d'émission nationaux annuels de polluants atmosphériques.

Toutefois, les niveaux plafonds fixés par l'ancienne directive continueront de s'appliquer jusqu'en 2019. La directive prévoit de nouveaux engagements nationaux de réduction des émissions applicables à partir de 2020 et 2030 pour cinq polluants. Par ailleurs, la Commission européenne s'est engagée à rédiger une déclaration la contraignant à étudier l'inclusion du méthane (CH<sub>4</sub>) lors de la revue de la directive prévue en 2025.

#### Objectifs de réduction d'émissions pour la France

(en % par rapport à 2005)

	À horizon 2020	À horizon 2030
SO <sub>2</sub>	-55 %	-77 %
NO <sub>x</sub>	-50 %	-69 %
COVNM	-43 %	-52 %
NH <sub>3</sub>	-4 %	-13 %
PM <sub>2,5</sub>	-27 %	-57 %

Source : SGAE et directive n° 2016/2284 du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques

Si ce constat permet au MEEM d'affirmer que « l'amélioration de la qualité de l'air est indéniable », la dégradation de la qualité de l'air ressentie par la population dans certaines parties du territoire témoigne d'un resserrement des dépassements des valeurs limites sur des zones sensibles.

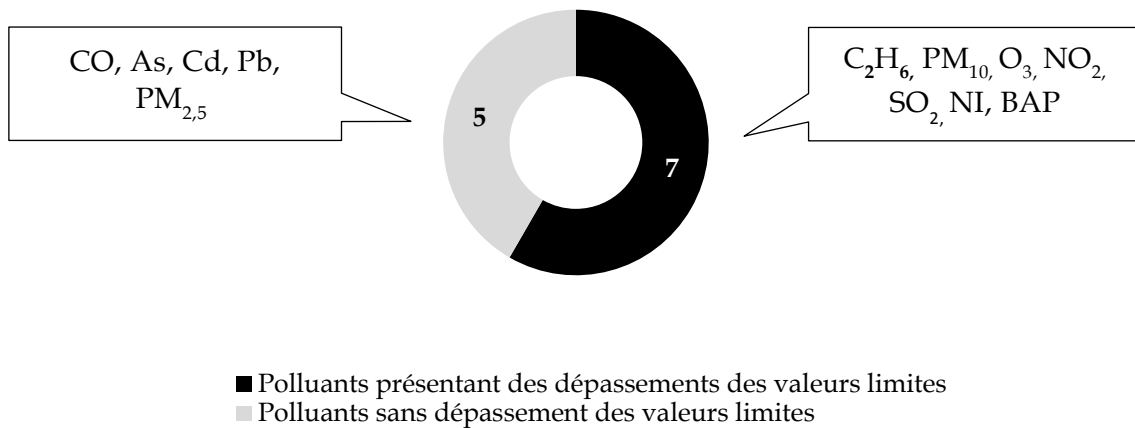
De fait, en deuxième lieu, **le nombre d'agglomérations enregistrant des dépassements des valeurs limites a diminué entre 2000 et 2015.**

À titre d'exemple, pour le NO<sub>2</sub>, le nombre d'agglomérations ne respectant pas les valeurs limites est passé de 24 en 2000 à 16 en 2015, avec un pic à 37 en 2003<sup>1</sup>. Le constat est similaire pour les PM<sub>10</sub>.

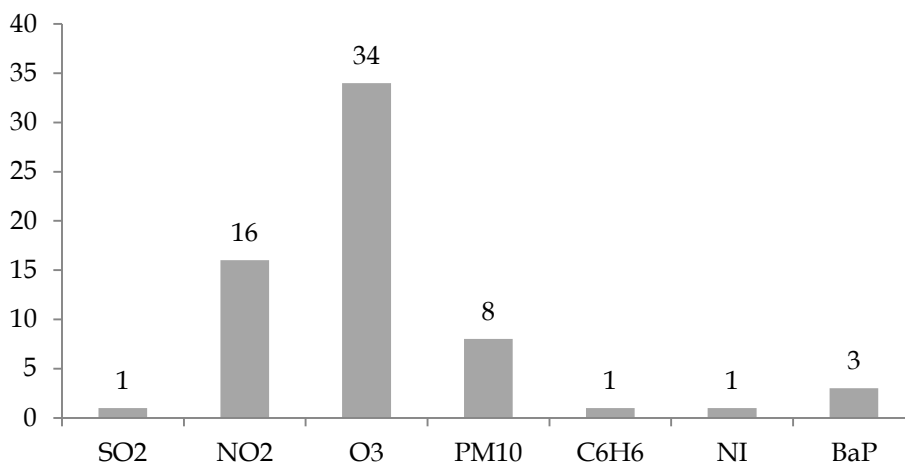
<sup>1</sup> « Les grandes agglomérations (plus de 250 000 habitants), et dans une moindre mesure celles de taille moyenne (50 000 à 250 000 habitants) sont les plus concernées par ces dépassements de normes, majoritairement sur des stations situées à proximité du trafic routier ». Ainsi, « à proximité du trafic routier, les concentrations moyennes annuelles sont deux fois plus élevées pour le NO<sub>2</sub> par rapport au fond urbain, 1,2 fois pour les PM<sub>10</sub> et pour les PM<sub>2,5</sub> ».

### Principales caractéristiques des dépassements des valeurs limites européennes en 2015 en France métropolitaine

En 2015, 7 polluants sur 12 ont présenté des dépassements des valeurs limites européennes. Il est à noter que les PM<sub>2,5</sub> ne présentent aucun dépassement sur le territoire national en 2015. La liste des polluants présentant des dépassements est relativement stable, à l'exception des métaux, comme l'arsenic en 2014.



Ces dépassements concernent un nombre important d'agglomérations pour l'ozone, le dioxyde d'azote, et les PM<sub>10</sub>. Ils restent très localisés en ce qui concerne les autres polluants.



Source : Bilan de la qualité de l'air en France en 2015, Datalab n° 3, Octobre 2016

## **B. DEUX PROCÉDURES CONTENTIEUSES POURRAIENT DÉBOUCHER, À TERME, SUR DES CONDAMNATIONS FINANCIÈRES**

En tout état de cause, et malgré la baisse des émissions, près de deux ans après, votre rapporteur spécial ne peut que renouveler le constat établi par la commission d'enquête sénatoriale de 2015 : « *la France ne respecte pas les obligations qui s'imposent à elle en matière de protection de la population contre la pollution de l'air* »<sup>1</sup>.

Deux procédures contentieuses européennes sont à ce jour ouvertes contre la France, pour non-respect des valeurs limites d'une part des particules fines (PM 10) et d'autre part des oxydes d'azote (NOx).

### **Le cadre législatif européen et national concernant la qualité de l'air**

La directive « mère » 96/62/CE du 17 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant fixe un cadre pour le développement de la surveillance de la qualité de l'air dans les États membres de l'Union européenne. Elle établit des objectifs d'émission pour cinq polluants déjà réglementés et sept substances ou familles de polluants nouvellement pris en compte. De cette directive ont découlé quatre directives dites « filles » fixant des **valeurs cibles ou limites** pour différents polluants déjà identifiés :

- directive 1999/30/CE du 22 avril 1999 du Conseil relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>), les particules (PM) et le plomb (Pb) dans l'air ambiant ;

- directive 2000/69/CE du 16 novembre 2000 du Parlement Européen et du Conseil concernant des valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone (CO) (respectivement pour 2010 et 2005) dans l'air ambiant ;

- directive 2002/3/CE du 12 février 2002 du Parlement Européen et du Conseil relative à l'ozone (O<sub>3</sub>) dans l'air ambiant ;

- directive 2004/107/CE du 15 décembre 2004 du Parlement Européen et du Conseil concernant l'arsenic (As), le cadmium (Cd), le mercure (Hg), le nickel (Ni) et les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) dans l'air ambiant.

La **directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant l'air ambiant et un air pur pour l'Europe** a fusionné l'ensemble des directives sur l'air (trois des directives filles<sup>2</sup> et la directive « mère »). Elle concerne les microparticules (notées PM<sub>2,5</sub> ou PM<sub>10</sub> selon le diamètre maximal pris en compte, soit 2,5 ou 10 microns), les nanoparticules (PN, dont le diamètre est inférieur à un micron), le dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) et le benzène.

Un **système de double « reporting »**, concernant l'évaluation de la qualité de l'air et les plans mis en œuvre afin de respecter les valeurs limites dans les zones de dépassements est également prévu : chaque État doit ainsi délimiter son territoire en zone de surveillance, correspondant en France à des agglomérations, communautés urbaines, départements ou régions.

<sup>1</sup> « *Pollution de l'air, le coût de l'inaction* », tome I (n° 610) du rapport de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, (2014-2015), p. 14.

<sup>2</sup> Il s'agit des directives 1999/30/CE, 2000/69/CE et 2002/3/CE. La directive 2004/107/CE reste quant à elle en vigueur.

**La traduction en droit national repose sur la loi n° 96-1236 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) du 30 décembre 1996**, ainsi que sur les décrets pris entre 2002 et 2010. Ces textes sont désormais codifiés dans le code de l'environnement (livre II, titre II, chapitres 1, 2 et 3). La loi généralise les outils de planification - les plans de déplacements urbains (PDU) pour les villes de plus de 100 000 habitants, les plans de protection de l'atmosphère (PPA) pour celles de plus de 250 000 habitants, et les plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA).

**Le décret n° 2010-1250 du 21 octobre 2010 relatif à la qualité de l'air complète les normes européennes** en prévoyant des objectifs de qualité de l'air annuels pour les particules, le benzène et le dioxyde d'azote, ainsi que des seuils d'information et de recommandation<sup>1</sup>, inférieurs et complémentaires aux seuils d'alerte<sup>2</sup> en cas de pic de pollution.

*Source : commission des finances*

**La plus ancienne concerne les dépassements des valeurs limites de particules (PM<sub>10</sub>)** prévues par la directive 1999/30/CE du 22 avril 1999.

De 2009 à 2011, la Commission européenne a formulé plusieurs avertissements à la France (mise en demeure, avis motivé, saisine de la Cour de justice de l'Union européenne). L'avis motivé du 28 octobre 2011, concernait seize zones et agglomérations françaises. Un avis motivé complémentaire a été envoyé à la France le 29 avril 2015, en raison non seulement du dépassement continu des valeurs limites prévues par l'article 13 de la directive 2008/50/CE relative à la qualité de l'air dans dix zones<sup>3</sup>, mais aussi du non-respect de l'obligation résultant de l'article 23 de la directive d'établir, en cas de dépassement de ces valeurs, des plans incluant des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible. **Au demeurant, si seize États membres sont concernés par cette procédure d'infraction, la Roumanie a déjà fait l'objet d'une condamnation en manquement sur ce fondement, le 5 avril 2017.**

**La seconde procédure porte sur le non-respect des valeurs limites de dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>)** fixées par la directive de 2008 relative à la qualité de l'air. Après une mise en demeure adressée à la France le 19 juin 2015, la Commission européenne a envoyé un avis motivé le 15 février 2017 pour manquement aux obligations de la directive précitée ainsi qu'à quatre autres

---

<sup>1</sup> Le seuil d'information et de recommandation désigne « un niveau au-delà duquel une exposition de courte durée présente un risque pour la santé humaine de groupes particulièrement sensibles au sein de la population et qui rend nécessaires l'émission d'informations immédiates et adéquates à destination de ces groupes et des recommandations pour réduire certaines émissions ».

<sup>2</sup> Le seuil d'alerte désigne « un niveau au-delà duquel une exposition de courte durée présente un risque pour la santé de l'ensemble de la population ou de dégradation de l'environnement, justifiant l'intervention de mesures d'urgence ».

<sup>3</sup> Paris, Lyon, Grenoble, Marseille, Martinique, Rhône-Alpes ZUR (vallée de l'Arve), Paca ZUR, Nice, Toulon et Douai-Béthune-Valenciennes.

États membres – l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Allemagne<sup>1</sup>. Si treize agglomérations et zones de qualité de l'air sont concernées<sup>2</sup>, la Commission européenne cible également le défaut de planification de mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible. Les autorités françaises ont répondu à la Commission européenne le 19 avril 2017. Douze États membres sont également concernés par une telle procédure.

### **Des enjeux sanitaires désormais bien connus, même si leur ampleur reste encore à déterminer**

La plupart des données toxicologiques et épidémiologiques démontre d'une part, **l'existence d'une corrélation forte entre l'exposition à la pollution particulaire et des impacts sur la santé sur le court et le long terme et d'autre part, l'absence de seuil d'innocuité aux polluants atmosphériques**<sup>3</sup>. Autrement dit, nul n'y échappe, avec des risques sanitaires et un impact sur la durée de vie de la population concernée plus ou moins important. D'ailleurs, **la pollution atmosphérique figure, en 2015, au deuxième rang des principales préoccupations environnementales des français, après le réchauffement climatique**<sup>4</sup>.

L'Agence européenne de l'environnement (AEE)<sup>5</sup> estime à près de 467 000 le nombre de décès attribuables chaque année à la pollution aux particules fines PM<sub>2,5</sub> en Europe (dont plus de 45 000 en France). Ces chiffres sont confirmés par la dernière évaluation quantitative d'impact sanitaire (EQIS) de Santé publique France<sup>6</sup>, qui estime le « poids sanitaire de la pollution par les particules fines PM<sub>2,5</sub> en lien avec l'activité humaine » à 48 000 décès par an, « ce qui correspond à 9 % de la mortalité en France ».

Si les dépassements des valeurs limites européennes sont désormais moins nombreux, ils n'en demeurent pas moins particulièrement inquiétants, d'autant plus que les valeurs retenues par l'Union européenne sont moins strictes que les valeurs guides de qualité de l'air ambiant recommandées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS)<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Pour l'Allemagne, une trentaine de zones sont concernées, dont Berlin et Munich. 16 zones sont concernées au Royaume-Uni, parmi lesquelles Londres, Birmingham, Leeds et Glasgow.

<sup>2</sup> Paris, Lyon, Grenoble, Vallée de l'Arve, Saint-Etienne, Clermont-Ferrand, Marseille, Toulon, Nice, Strasbourg, Toulouse, Montpellier, Reims.

<sup>3</sup> L'Anses relève que l'exposition aux polluants atmosphériques, même à des concentrations inférieures aux valeurs limites actuellement établies pour l'Union européenne provoque des hospitalisations pour causes cardiovasculaires et respiratoires et des décès prématurés à court terme, et des augmentations du risque de développer un cancer du poumon ou des maladies cardiovasculaires ou respiratoires.

<sup>4</sup> Chiffres & statistiques, Opinions et pratiques environnementales des Français en 2015, Commissariat général au développement durable, n° 750, avril 2016.

<sup>5</sup> Air quality in Europe, 2016 report, European Environment Agency, November 2016.

<sup>6</sup> Impacts de l'exposition chronique aux particules fines sur la mortalité en France continentale et analyse des gains en santé de plusieurs scénarios de réduction de la pollution atmosphérique, étude de Santé publique France, juin 2016.

<sup>7</sup> Les lignes directrices sur la pollution atmosphérique de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) ont été publiées dès 1987 et révisées en 1997 et en 2005. Au regard des nouvelles études sur les effets sur la santé, l'OMS a engagé en 2016 un processus de révision de ses valeurs guides, dont les résultats sont attendus pour 2020.

**Valeurs limites pour les particules et les oxydes d'azote  
fixées par l'Union européenne**

(en  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )

	NO <sub>2</sub>	PM <sub>10</sub>	PM <sub>2,5</sub>
Moyenne annuelle <i>Recommandation OMS</i>	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
Moyenne horaire	200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ À ne pas dépasser plus de 18 fois par an 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$		
	NO <sub>2</sub>	PM <sub>10</sub>	PM <sub>2,5</sub>
Moyenne journalière <i>Recommandation OMS</i>		50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ À ne pas dépasser plus de 35 jours par an 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ À ne pas dépasser plus de 3 jours par an	25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ À ne pas dépasser plus de 3 jours par an

Santé publique France estime le bénéfice associé au respect de la valeur guide OMS en ce qui concerne les particules fines (PM<sub>2,5</sub>) en moyenne annuelle en France à 17 700 décès évités chaque année, et à un gain moyen de 7 mois d'espérance de vie à 30 ans dans les villes de plus de 100 000 habitants .

Ainsi, l'Anses recommande notamment d'envisager l'adoption de valeurs « *plus protectrices pour les particules* » dès lors qu'il ne semble pas « *exister de seuil en dessous duquel aucun effet sur la santé n'est attendu* ».

Enfin, **la pollution de l'air extérieur engendre un coût financier aberrant, au-delà du risque de sanctions financières découlant des contentieux européens**. La commission d'enquête du Sénat sur le coût économique et financier de la pollution de l'air a estimé que :

- le coût annuel total de la pollution atmosphérique s'établit entre 68 et 97 milliards d'euros pour la France ;
- son coût sanitaire est a minima de 3 milliards d'euros ;
- le bénéfice net de la lutte contre la pollution de l'air serait de 11 milliards d'euros par an.

Source : commission des finances, d'après la directive du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur en Europe et valeurs guides de qualité de l'air ambiant recommandées par l'OMS

## II. LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE SUR LA QUALITÉ DE L'AIR RÉSULTE D'UNE ACTION NATIONALE PEU AMBITIEUSE, D'UNE GOUVERNANCE COMPLEXE ET DE FINANCEMENTS ÉCLATÉS ET INSUFFISANTS

La lutte contre la pollution de l'air illustre les lacunes rencontrées dans la mise en œuvre d'une directive environnementale. La qualité de l'air fait ainsi indéniablement l'objet d'une réelle ambition politique. Toutefois, l'absence de vision stratégique au service de cette ambition entraîne une succession de dispositifs instables, tandis qu'une gouvernance complexe, résultant d'une multiplicité d'outils de planification, s'ajoute à des financements insuffisants, freinant une mise en œuvre effective de la directive sur le terrain.

### A. UNE ACTION NATIONALE PÉNALISÉE PAR UNE ABSENCE DE VISION STRATÉGIQUE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L'AIR

#### 1. Si la pollution atmosphérique se caractérise par des sources multiples, le chauffage et le trafic routier demeurent les sources les plus problématiques

Les politiques de lutte contre la pollution atmosphérique se caractérisent par la nécessité de mener des actions de long terme dans plusieurs secteurs et sur des sources d'émissions diffuses. Leur succès suppose donc la mise en œuvre d'actions de réduction des émissions dans tous les secteurs d'activité contributeurs.

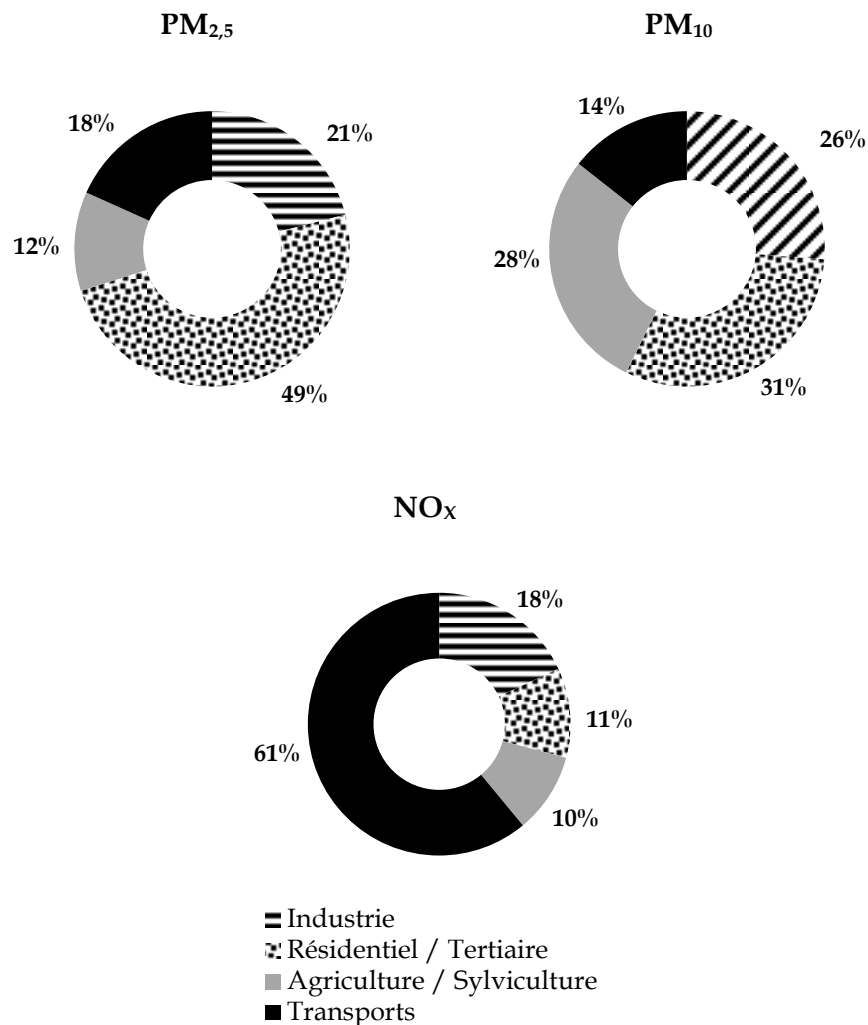
Toutefois, comme l'illustrent les graphiques ci-dessous, **les émissions de PM<sub>2,5</sub> découlent majoritairement du secteur résidentiel et tertiaire - au premier rang duquel figure le chauffage au bois -, tandis que le transport est le principal responsable des émissions de NO<sub>x</sub> en France.**

À ce titre, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte privilégie les mesures dans le domaine des transports : l'incitation financière à la conversion des véhicules les plus polluants, la création de zones à circulation restreinte, le déploiement d'infrastructures énergétiques dédiées aux véhicules électriques et hybrides rechargeables renforcent l'arsenal législatif en vue d'une diminution des émissions de polluants atmosphériques causées par ce secteur.

En outre, de nombreuses mesures sectorielles, telles le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) ou le fonds « air-bois » visent à aider les particuliers à limiter les émissions de polluants atmosphériques issues du chauffage. Celles-ci restent néanmoins difficiles à maîtriser car le chauffage relève de choix individuels et concernent principalement des foyers modestes, habitant des logements mal isolés. **Dans la région**

Hauts-de-France, « l'engagement pour le renouveau du bassin minier » du Nord et du Pas-de-Calais prévoit par exemple, pour remédier à cette problématique, de doubler le rythme de rénovation thermique des logements du bassin, en le portant à 23 000 logements.

Répartition par secteur des émissions des principaux polluants en 2015<sup>1</sup>



Quatre secteurs se répartissent les émissions de polluants en France : l'agriculture (épandages, stockages d'effluents, remise en suspension lors des labours) ; l'industrie ; le secteur résidentiel et tertiaire (chauffage au bois, brûlage à l'air libre) ; le transport routier.

Source : Citepa, format Secten, avril 2016

<sup>1</sup><http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/ar/227/0/pollution-lair-particules.html> pour la pollution particulaire, <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/ar/227/0/pollution-lair-oxydes-dazote.html> pour les oxydes d'azote.



## 2. L'absence de vision stratégique et de cohérence dans la lutte contre la pollution de l'air fragilise une ambition politique réelle

En premier lieu, s'agissant des mesures de planification, il faut regretter le retard d'un an pour l'adoption du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA)<sup>1</sup>. Ce délai n'est d'ailleurs pas sans rappeler l'urgence dans laquelle ont été élaborés le plan « particules » en 2010, abandonné en 2012, et le plan d'urgence pour la qualité de l'air en 2013.

Le MEEM justifie ainsi ce retard, en réponse au questionnaire envoyé par votre rapporteur spécial : « S'agissant du retard relevé, il tient pour l'essentiel aux contraintes de la démarche scientifique suivie, l'étude « aide à la décision pour l'élaboration du PREPA » réalisée entre 2015 et 2016 (par le groupement CITEPA/INERIS/AJBD et Énergies Demain) visant à sélectionner les mesures sectorielles (industrie, résidentiel tertiaire, transports et agriculture) les plus pertinentes sur la base d'une analyse multicritères : pour chaque mesure, l'évaluation a porté sur le potentiel de réduction d'émissions au niveau national, le potentiel d'amélioration de la qualité de l'air, la faisabilité juridique, le niveau de controverse, le ratio coût-efficacité, le ratio coût-bénéfices et les co-bénéfices. Par ailleurs, ont été consultées les parties prenantes et les membres du Conseil national de l'air à partir de l'automne 2015 sur les travaux d'aide à l'élaboration du PREPA, puis, en juin 2016, sur les projets de décret et d'arrêté ».

Source : MEEM

Ce plan est composé d'un décret<sup>2</sup> fixant des objectifs chiffrés de réduction des émissions des principaux polluants<sup>3</sup> à horizon 2020, 2025 et 2030, et d'un arrêté<sup>4</sup> établissant le PREPA et, pour la période de 2017 à 2021, les actions de réduction des émissions dans les quatre secteurs d'activité principalement émetteurs de polluants.

En ce qui concerne les objectifs fixés pour les émissions de polluants atmosphériques, le décret se borne à une reprise des objectifs fixés par la directive du 14 décembre 2016 pour 2020 et 2030 sur une base 2005, tout en ajoutant une étape intermédiaire, pour les années 2025 à 2029. Il y a toutefois lieu de préciser que les objectifs fixés pour les années 2020 à 2024 par le décret sont déjà atteints pour le dioxyde de soufre, les COVNM et les PM<sub>2,5</sub>. Le MEEM estime que ces objectifs devraient permettre d'une part, une diminution de 20 % de la concentration moyenne en particules fines dans

<sup>1</sup> L'article 64 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) prévoyait son adoption au plus tard le 30 juin 2016.

<sup>2</sup> Décret n° 2017-949 du 10 mai 2017 fixant les objectifs nationaux de réduction des émissions de certains polluants atmosphériques en application de l'article L. 222-9 du code de l'environnement.

<sup>3</sup> SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub>, COVNM, PM<sub>2,5</sub>.

<sup>4</sup> Arrêté du 10 mai 2017 établissant le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

l'air d'ici 2030, et d'autre part, une réduction des dépassements des valeurs limites européennes d'ici 2020, et leur quasi-suppression d'ici 2030.

**Les mesures sectorielles proposées témoignent d'un manque d'ambition particulièrement regrettable, reflétant l'absence de vision stratégique du précédent Gouvernement.** En effet, la plupart de ces mesures renvoie à des dispositifs existants, voire à des mesures figurant dans les plans de protection de l'atmosphère (PPA).

Par exemple, **en ce qui concerne les transports, nulle mesure innovante ne saurait être relevée, dès lors que les mesures retenues reposent sur celles engagées récemment** (notamment la mise en place de zones à circulation restreinte, l'encouragement à la conversion des véhicules les plus polluants et à l'achat de véhicules plus propres, l'incitation à l'utilisation du vélo, le renouvellement des flottes de véhicules publiques, ou encore en matière fiscale, la convergence de la fiscalité entre l'essence et le gazole ainsi que l'alignement du régime de déductibilité de la TVA entre les véhicules essence et gazole)<sup>1</sup>.

De surcroît, les mesures prévues ne sont accompagnées d'aucun calendrier de mise en œuvre ni d'indicateurs permettant de suivre leur avancée. Tout au plus un bilan de la mise en œuvre du PREPA est-il prévu par le décret, dont une présentation doit être réalisée annuellement devant le Conseil national de l'air.

**En deuxième lieu, s'agissant des mesures de fiscalité énergétique, la politique du précédent gouvernement se caractérisait par un manque de clarté et de vision stratégique, déjà souligné dans le rapport sur les crédits proposés dans le projet de loi de finances pour 2017<sup>2</sup>.** Le rapprochement de la fiscalité du gazole et de l'essence, décidé dans la précipitation, à la suite du « dieselgate », a ainsi été décidé sans qu'un calendrier de rapprochement ne soit défini afin de donner de la visibilité aux constructeurs.

En dernier lieu, l'anticipation des éventuels « effets antagonistes » des mesures visant la qualité de l'air est nécessaire afin d'assurer la cohérence de la lutte contre la pollution atmosphérique et la lutte contre le changement climatique. Ces « effets » illustrent la nécessité de développer des politiques intégrées, et rappellent la nécessité d'agir, de façon cohérente, sur les deux fronts.

---

<sup>1</sup> La création d'une zone de réduction des émissions d'oxyde de soufre et d'azote en Méditerranée ainsi que le remplacement de la circulation alternée par la circulation différenciée avec obligation d'utilisation des certificats qualité de l'air méritent néanmoins d'être soulignés.

<sup>2</sup> Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2017, Tome III, « Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales », annexe n° 10, « Écologie, développement et mobilité durables » (<https://www.senat.fr/rap/l16-140-310-1/l16-140-310-11.pdf>).

## **B. UN PILOTAGE ET UNE GOUVERNANCE COMPLEXES, DES FINANCEMENTS ÉCLATÉS ET INSUFFISANTS**

### **1. Une gouvernance complexe, qui résulte d'une multiplicité d'outils de planification peu coordonnés**

#### **Les principaux outils de planification de la qualité de l'air**

- **le Schéma régional sur l'air, le climat et l'énergie (SRCAE)** : élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional, il définit les grandes orientations et objectifs régionaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de maîtrise de la demande d'énergie, de développement des énergies renouvelables, d'amélioration de la qualité de l'air et d'adaptation au changement climatique. Il a succédé au plan régional de la qualité de l'air (PRQA) ;

- **le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)** : aux termes de l'article 10 de la loi « NOTRe », il doit être adopté par les régions avant le 28 juillet 2019 et se substituera à plusieurs schémas, dont le SRCAE<sup>1</sup>. Ses dispositions, contrairement aux schémas régionaux d'aménagement du territoire existants (Sradet), seront opposables aux documents d'urbanisme élaborés par les communes et les EPCI à fiscalité propre ;

- **le Plan de protection de l'atmosphère (PPA)** : élaboré par le préfet, il fixe les objectifs et les mesures, qu'elles soient réglementaires ou volontaires et portées, dans leurs domaines, par les collectivités territoriales, permettant de ramener, à l'intérieur des agglomérations de plus de 250 000 habitants et des zones où les valeurs limites réglementaires sont dépassées ou risquent de l'être, les concentrations en polluants atmosphériques à un niveau inférieur aux valeurs limites réglementaires. Il doit être compatible avec les orientations du SRCAE ;

- **le Plan climat-air-énergie territorial (PCAET)** : il doit être réalisé dans les collectivités de plus de 50 000 habitants et définit les objectifs stratégiques et opérationnels visant à lutter contre le réchauffement climatique, améliorer l'efficacité énergétique et à augmenter la production d'énergie renouvelable. L'article 188 de la loi de transition énergétique ajoute un volet air aux PCET et les rend obligatoires pour la métropole de Lyon et les EPCI à fiscalité propre<sup>2</sup> de plus de 50 000 habitants au plus tard le 31 décembre 2016 et ceux<sup>3</sup> de plus de 20 000 habitants au plus tard le 31 décembre 2018 ;

- **le Plan de déplacement urbain (PDU)** : arrêté par l'organe délibérant de l'autorité en charge du transport, et soumis pour avis aux conseils municipaux, généraux et au conseil régional, il définit les principes d'organisation du transport de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement.

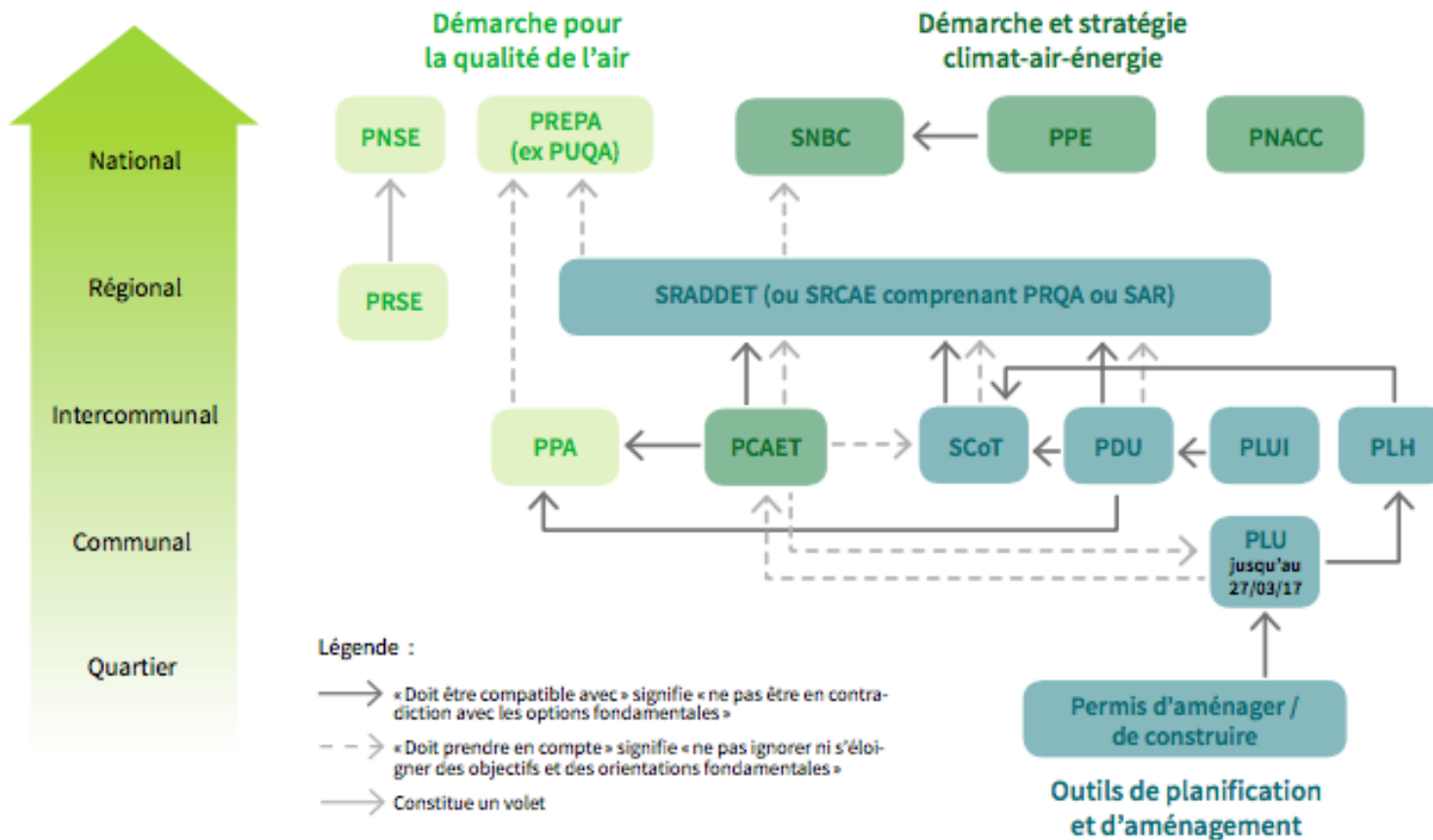
*Source : commission des finances*

<sup>1</sup> Ainsi que le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), le schéma régional de l'intermodalité (SRI), le schéma régional des infrastructures de transport (SRIT) et le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD). Le schéma régional biomasse, le schéma régional éolien et le programme régional pour l'efficacité énergétique ne sont pas intégrés au SRADDET.

<sup>2</sup> Existant au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

<sup>3</sup> Existant au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

### Schémas et plans en faveur de la qualité de l'air



Source : « Élus, l'essentiel à connaître des PCAET », Étude de l'ADEME, novembre 2016

**D'une part, l'encadré ci-dessus met en lumière la multiplicité des outils de planification susceptibles d'avoir une action en faveur de la qualité de l'air.** Ces différents outils se traduisent par des plans et programmes plus ou moins contraignants et plus ou moins spécialisés.

Ainsi, au niveau local, seul le plan de protection de l'atmosphère (PPA) est spécifiquement dédié à l'amélioration de la qualité de l'air, mais le suivi de la mise en œuvre effective des mesures qu'il contient reste difficile à assurer sur le terrain.

**Si, en théorie, l'intégration de la qualité de l'air au sein des instruments classiques de planification locale a progressé, en pratique elle reste partielle, voire insuffisante.** Par exemple, l'introduction d'une composante « air » au sein des SRCAE a ouvert la voie à une approche intégrée de cette problématique. Toutefois, le caractère peu opérationnel des mesures qui la composent et le traitement lapidaire qui lui est parfois réservé éloignent cette avancée de l'objectif d'une prise en compte transversale des enjeux environnementaux qu'elle visait.

De même, il est à craindre que le SRADDET, dont l'élaboration est en cours dans plusieurs régions, ne constitue qu'une simple reprise des orientations de la composante « air » des SRCAE existants. Or, le principal atout de cet outil est précisément d'offrir un traitement interdépendant de thématiques sectorielles – la cohérence écologique, les enjeux énergétiques, climatique, les déchets, la mobilité et l'air.

Par ailleurs, l'introduction obligatoire d'une composante « air » au sein du plan climat énergie territoriale (PCET) constitue une avancée intéressante, s'inscrivant dans un périmètre cohérent<sup>1</sup>. **Il importe de veiller à ce que cette avancée permette une intégration effective de la qualité de l'air au niveau local, et ne constitue pas une simple juxtaposition de la problématique air aux enjeux relatifs au climat et à l'énergie, sans qu'une synergie ne soit recherchée entre ces trois thématiques.**

**Recommandation n° 4 :** associer plus étroitement les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) aux travaux visant l'intégration d'une composante « air » dans les plans climat-air-énergie territorial (PCAET) afin d'assurer une approche intégrée et opérationnelle de la qualité de l'air au sein de cet outil de planification locale.

---

<sup>1</sup> EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et ceux de plus de 20 000 habitants au plus tard le 31 décembre 2018.

**Recommandation n° 5** : stabiliser le paysage déjà complexe de la gouvernance de la qualité de l'air afin de permettre aux collectivités territoriales de s'approprier au mieux les outils de planification.

D'autre part, le schéma illustre la profusion d'acteurs intervenant dans la planification en matière de qualité de l'air. Or, **l'absence de lieu d'échanges réunissant les différents acteurs pénalise un traitement global de cette problématique.**

**Votre rapporteur spécial tient à souligner les progrès accomplis en matière de gouvernance en matière de qualité de l'air depuis 2011, même si plusieurs points gagneraient encore à être améliorés.**

La région et l'intercommunalité constituent désormais les niveaux d'action privilégiés de la lutte contre la pollution atmosphérique, favorisant la concentration des mesures en faveur de la qualité de l'air sur un faible nombre d'échelons territoriaux, et réduisant les risques de dilution des responsabilités.

### **La compétence « qualité de l'air » des collectivités territoriales**

Obligatoire dans les communautés urbaines et les métropoles, la compétence qualité de l'air est optionnelle dans les communautés de communes et communautés d'agglomération. Cependant, un grand nombre de communautés d'agglomération a fait le choix de cette compétence.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM », confie à la région un rôle de collectivité chef de file pour l'exercice des compétences en matière de climat, de la qualité de l'air et d'énergie<sup>1</sup>. Elle crée par ailleurs de nouvelles métropoles<sup>2</sup> dotées de la compétence « lutte contre la pollution de l'air ».

*Source : commission des finances*

En premier lieu, le futur SRADDET constituera « *le nouveau plan de la région, élaboré en concertation avec les autres collectivités territoriales, en remplacement d'une planification autrefois imposée par l'État* »<sup>3</sup>. **Le caractère prescriptif du SRADDET est un aspect novateur, qui offre à la région un**

<sup>1</sup> Article 3 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

<sup>2</sup> Article 43 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

<sup>3</sup> « Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité », rapport d'information n° 565 (2016-2017) de MM. Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolay, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, 31 mai 2017.

---

## **rôle de premier plan en matière d'aménagement du territoire et d'environnement.**

En deuxième lieu, **l'accompagnement des métropoles, désormais compétentes en matière de « qualité de l'air », ne paraît pas suffisant. L'attribution de la compétence « qualité de l'air » aux métropoles doit se traduire par un accompagnement de l'État, afin qu'elles participent au mieux à la mise en œuvre de cette politique sur le terrain.** Par exemple, il est impératif d'associer l'État aux interdictions ou limitations de circulation liées à la qualité de l'air, afin de *« ne pas faire supporter aux seules collectivités le poids des décisions<sup>1</sup> »*.

**En tout état de cause, votre rapporteur spécial a pu constater sur le terrain un dialogue constructif entre les parties prenantes à l'amélioration de la qualité de l'air, qui restent désormais en attente d'une meilleure coordination et d'un accompagnement de la part de l'État.**

Dans les zones visées par les avis motivés envoyés par la Commission européenne en matière de PM<sub>10</sub> et de NO<sub>2</sub>, la tenue d'un échange régulier, organisé par la DREAL, réunissant les élus locaux (ville, intercommunalité, région), les AASQA, l'ADEME et l'ARS permettrait d'impulser une dynamique en faveur de la qualité de l'air.

**Recommandation n° 6 :** au niveau local, demander au DREAL d'organiser un échange régulier entre les parties prenantes de l'amélioration de la qualité de l'air afin d'assurer le suivi des actions engagées, de veiller à leur cohérence, tout en garantissant une circulation fluide de l'information entre les acteurs.

## **2. Des financements qui ne sont pas à la hauteur des enjeux**

### **Exemples de financements en faveur de la qualité de l'air**

« Le renforcement de la coopération entre l'État et les collectivités locales a pris la forme récemment de l'appel à projets « villes respirables en 5 ans » lancé en 2015, qui a permis de sélectionner 20 agglomérations lauréates s'engageant à mettre en œuvre des actions ambitieuses en faveur de la qualité de l'air. Les collectivités bénéficieront d'une aide pouvant aller jusqu'à un million d'euros.

Cet appel vise à faire émerger des « villes laboratoires » volontaires pour mettre en œuvre des mesures exemplaires pour la reconquête de la qualité de l'air afin de garantir, dans un délai de cinq ans, un air sain aux populations. Il vise des territoires et des agglomérations prioritairement situés dans l'une des zones couvertes par un plan de protection de l'atmosphère.

---

<sup>1</sup> « Pollution de l'air, le coût de l'inaction », tome I (n° 610) du rapport de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, (2014-2015).

À ceci s'ajoutent les appels à projets de l'ADEME dédiés aux collectivités, notamment AACT'AIR<sup>1</sup>. Ce programme encourage les collectivités à mettre en œuvre des actions innovantes d'amélioration de la qualité de l'air extérieur et intérieur et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dans ce cadre, une attention toute particulière est portée à l'équité sociale et à la lutte contre la précarité (notamment énergétique). AACT-AIR apporte aux collectivités l'expertise de l'ADEME et un soutien financier dans l'accompagnement juridique et/ou technique pour la mise en œuvre d'actions, avec, au besoin, la mobilisation d'acteurs de la recherche. Les lauréats s'inscrivent dans les orientations prévues par la réglementation française, en particulier pour développer des dispositifs intégrant le climat, l'air et l'énergie, comme les SRCAE, les PPA ou encore les PDU.

Ensuite, le « fonds air » accompagne les collectivités ou groupements de collectivités volontaires et se trouvant sur des territoires exposés à des dépassements des valeurs limites pour les particules fines pour monter, financer et animer un fonds d'aide au renouvellement des appareils de chauffage individuels au bois non performants sur leur territoire, en complément du crédit d'impôt transition énergétique ».

*Source : réponse du MEEM au questionnaire du rapporteur spécial*

**En dépit de ce panorama angélique, la politique de lutte contre la pollution atmosphérique fait en réalité l'objet de financements insuffisants et surtout non pérennes.**

D'abord, l'appel à projet « villes respirables » n'est pas à la hauteur des attentes qu'il a pu susciter – tout comme, d'ailleurs, l'« enveloppe spéciale transition énergétique » (ESTE), qui englobe son financement<sup>2</sup>. **Ainsi, sur 10 millions d'euros « affectés » au 31 décembre 2016 pour l'appel à projet « villes respirables », seuls 540 000 euros ont été engagés à cette date, soit 5 % des affectations décidées en comité de pilotage<sup>3</sup> - ces engagements consolidant les montants d'engagements pris par la ministre chargée de l'écologie dans chaque convention de financement.**

Par exemple, la métropole européenne de Lille (MEL), lauréate de l'appel à projet, a construit son plan d'action, qui comprend notamment l'étude de la préfiguration d'une zone à circulation restreinte, sur la base d'un appui financier d'un montant d'un million d'euros. **Au total, seul l'accompagnement de l'étude d'une zone à circulation restreinte a fait l'objet d'un conventionnement, d'un montant de 134 000 euros.** Le

<sup>1</sup> Aide pour les actions des collectivités territoriales et locales en faveur de l'air.

<sup>2</sup> Créée par l'article 20 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte afin de soutenir des mesures relatives à la mobilité durable, aux démarches engagées dans le cadre des territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) ou des territoires « zéro gaspillage, zéro déchet ». Alors qu'elle devait être dotée de 750 millions d'euros sur trois ans, par tranches annuelles de 250 millions d'euros, la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a ouvert 250 millions d'euros d'AE et CP sur le programme 174, et la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 a ouvert 500 millions d'euros en AE et 150 millions d'euros en CP sur le même programme.

<sup>3</sup> Cour des comptes, mission Écologie, développement et mobilité durables, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016, p. 79.



financement alloué à la MEL et à la Ville de Lille au titre de l'appel à projet « territoire à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV), qui ne concerne pas spécifiquement la qualité de l'air<sup>1</sup>, connaît un sort similaire : une première enveloppe de 500 000 euros devait être complétée d'un second volet d'un million d'euros. Seuls 150 000 euros ont été reçus au titre de cette seconde enveloppe – à raison de 100 000 euros pour la MEL et de 50 000 euros pour la Ville de Lille.

**Cette absence de visibilité quant aux financements alloués par l'État aux collectivités territoriales ralentit voire annihile les initiatives locales, met en péril la dynamique des projets locaux autant qu'elle fragilise la crédibilité de l'État dans la lutte contre la pollution atmosphérique.**

**Surtout, dans un contexte de coresponsabilité politique et financière en matière de contentieux européens, l'État n'assume pas la responsabilité qui est la sienne en matière d'accompagnement, tant en matière d'appui au pilotage qu'en termes financiers.** En effet, « *sous prétexte de permettre l'adaptation des mesures aux circonstances locales, l'initiative est transférée aux collectivités territoriales qui, dans leur diversité, ne sont généralement pas en mesure d'imposer des mesures restrictives applicables à l'ensemble d'un bassin de vie* »<sup>2</sup>.

En plus d'un fonctionnement budgétaire dérogatoire<sup>3</sup>, **l'ESTE finance des actions déjà soutenues par d'autres dispositifs d'intervention de l'État ou des opérateurs relevant du ministère, éclatant et complexifiant les financements de la politique de lutte contre la pollution atmosphérique** – il en va ainsi des aides aux méthaniseurs, déjà attribuées par l'ADEME et les agences de l'eau, des aides à l'épandage, versées par FranceAgriMer et les agences de l'eau, des aides des fonds chaleurs et déchets, déjà portées par l'ADEME.

**De surcroît, les financements alloués par le MEEM pour la mise en œuvre des plans de protection de l'atmosphère évoluent à la baisse** : ainsi, par exemple, alors que le budget annuel consacré au « PPA du Nord-Pas-de-

---

<sup>1</sup> Six domaines d'action sont prioritaires dans ces territoires : la réduction de la consommation d'énergie, la diminution des pollutions et le développement des transports propres, le développement des énergies renouvelables, la préservation de la biodiversité, l'éducation à l'environnement et la lutte contre le gaspillage et la réduction des déchets. Les TEPCV se voient attribuer une aide financière de 500 000 euros sous forme de subventions pour soutenir leurs actions en faveur de la transition énergétique. De plus, ces territoires pionniers ont l'opportunité de voir leur aide TEPCV renforcée jusqu'à 2 millions d'euros en fonction de la qualité des projets (<http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/territoires-energie-positive-croissance-verte>).

<sup>2</sup> « Pollution de l'air, le coût de l'inaction », tome I (n° 610) du rapport de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, (2014-2015).

<sup>3</sup> « Les AE sont actuellement consommées globalement, lors du versement de la « subvention » au compte de tiers géré par la CDC, et non à la signature de chaque convention de financement, qui est pourtant l'acte qui engage juridiquement et budgétairement l'État », Cour des comptes, mission Écologie, développement et mobilité durables, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016.

Calais » était de l'ordre de 400 000 euros lors de son approbation, 45 000 euros en AE et 105 000 euros en CP lui ont été alloués en 2017.

**S'agissant des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), votre rapporteur spécial ne peut que rappeler les critiques concernant leur niveau de financement formulées dans son rapport sur les crédits proposés dans le projet de loi de finances pour 2017<sup>1</sup>.**

**Les subventions de l'État ont représenté 28 % de leur budget total en 2014.** Ces associations sont par ailleurs financées par des dons des entreprises émettant des substances polluantes dans l'atmosphère, qui bénéficient en compensation d'une déduction fiscale au titre de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), voire par une participation financière des collectivités territoriales.

Après une baisse en 2016, le montant de la subvention de l'État est relativement stable en 2017 : la participation de l'État au budget des AASQA s'élève à 18,7 millions d'euros en 2017. Néanmoins, **la situation financière des AASQA reste fragile, pour trois raisons :**

- la politique péréquatrice de rééquilibrage des subventions entre les différentes AASQA menée depuis 2015 a conduit à des baisses de dotation pour 11 AASQA sur 18 en 2016<sup>2</sup>, ce qui renforce les difficultés de certaines associations alors même que cette politique est poursuivie en 2017 ;

- les AASQA font face à un désengagement financier de certaines collectivités. D'après le réseau ATMO France, une vingtaine de départements aurait cessé de subventionner des AASQA ces dernières années compte tenu des difficultés financières auxquelles ils font face par ailleurs. À titre d'exemple, plusieurs villes du bassin minier ne sont pas membres d'ATMO Hauts-de-France, alors qu'elles sont confrontées à des enjeux importants en matière de lutte contre la pollution atmosphérique ;

- comme le soulignait le rapport de la commission d'enquête, une disparité de financement des industriels aggrave ces déséquilibres : *« du fait de l'évolution technologique conduisant à la rénovation des infrastructures industrielles et de la relative désindustrialisation du territoire, l'augmentation du nombre des polluants sujets à la taxe ne permet pas de remédier à la baisse de la*

---

<sup>1</sup> Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2017, Tome III, « Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales », annexe n° 10, « Écologie, développement et mobilité durables » (<https://www.senat.fr/rap/l16-140-310-1/l16-140-310-11.pdf>).

<sup>2</sup> Par ailleurs, un rééquilibrage des subventions attribuées aux AASQA est mis en place depuis 2015 en fonction de leur situation locale et de leur capacité à mobiliser des dons au titre de la TGAP payée sur leur territoire. Ceci conduit à des variations des montants de subventions, qui ne peuvent dépasser 3 % des montants versés. En 2016, dans le cadre des régions fusionnées, 11 AASQA ont vu leur dotation baisser en raison de cette mesure, 5 ont connu une hausse de leur et 2 AASQA ont connu une stabilité.

*participation des industriels, dont la présence, inégalement répartie sur le territoire, contribue à la disparité des financements »<sup>1</sup>.*

### Contribution d'ATMO Hauts-de-France

« Atmo Hauts de France connaît la même problématique que les autres AASQA : des attentes et demandes de services en hausse et des financements de plus en plus tendus. L'État a diminué ses subventions ces trois dernières années. La dynamique engagée avec les collectivités porte ses fruits mais est également très coûteuse en unités d'œuvres. En Hauts-de-France, le potentiel TGAP est important mais notre AASQA, conformément aux recommandations de l'État, a fait le choix de ne pas dépasser 50 % de financement TGAP afin de préserver l'impartialité de l'association. Il est important que les collectivités intensifient leur soutien à Atmo et que les sources de financement puissent se diversifier, en cohérence avec les sources de pollution atmosphériques régionales ».

Source : ATMO Hauts-de-France

Dans ce contexte, et au regard de leurs missions récemment actualisées<sup>2</sup>, **il est impératif que l'État consolide sa participation financière auprès des AASQA**, et que ces dernières poursuivent leurs démarches auprès des industriels afin de les sensibiliser à la possibilité de faire des dons déductibles de la TGAP.

---

<sup>1</sup> « Pollution de l'air, le coût de l'inaction », tome I (n° 610) du rapport de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, (2014-2015), p. 43.

<sup>2</sup> Arrêté du 19 avril 2017 relatif au dispositif national de surveillance de la qualité de l'air ambiant.



## **TROISIÈME PARTIE**

### **L'ÉVOLUTION DES MÉTHODES DE LÉGISLATION EUROPÉENNE, UNE CHANCE À SAISIR POUR MIEUX APPLIQUER LE DROIT EUROPÉEN ENVIRONNEMENTAL**

Le présent travail d'actualisation, outre le suivi des procédures en cours et l'évaluation des performances françaises dans l'application du droit européen environnemental qu'il permet, offre également l'occasion d'analyser l'évolution des méthodes de la Commission européenne, depuis l'élaboration de législation européenne, jusqu'à l'examen de la mise en œuvre du droit européen environnemental.

Ces évolutions témoignent d'une prise de conscience de la Commission européenne de la nécessité d'améliorer ses méthodes de législation et doivent constituer un encouragement pour la France à poursuivre ses efforts en matière d'application du droit européen de l'environnement.

#### **I. DE NOUVELLES MÉTHODES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE IRRIGUENT TOUT LE CYCLE LÉGISLATIF**

##### **A. « MIEUX LÉGIFÉRER » : UN PROCESSUS D'ÉLABORATION ET DE RÉVISION DU DROIT EUROPÉEN PLUS ABOUTI**

#### **L'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'UE et la Commission Européenne « Mieux légiférer » du 13 avril 2016**

Dans sa communication de mai 2015<sup>1</sup>, la Commission européenne insiste sur l'importance du respect du principe de subsidiarité, rappelant que « *la Commission ne peut, et ne devrait pas intervenir chaque fois qu'un problème se pose dans l'Union européenne* ».

Plusieurs innovations importantes sont proposées, et témoignent d'une rénovation des méthodes de travail dans tout le cycle législatif : l'amélioration de la consultation ; la discussion annuelle des priorités législatives de l'Union européenne, et, enfin, le réexamen du corpus législatif existant, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement et du climat.

**L'amélioration de la réglementation promue par les institutions européennes vise principalement à garantir une mise en œuvre effective du droit européen<sup>2</sup>.**

---

<sup>1</sup> « *Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats : un enjeu prioritaire pour l'Union européenne* », COM/2015/0215 final.

<sup>2</sup> « *La législation devrait avoir les effets qu'elle est censée produire. Elle devrait être facile à mettre en œuvre, apporter sécurité et prévisibilité, et éviter toute charge inutile. Nous avons besoin de*

Cette communication a abouti à un accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne, « *Mieux légiférer* », entré en vigueur le 13 avril 2016, et remplaçant l'accord du même nom entré en vigueur en 2003.

*Source : commission des finances*

### **1. L'accord interinstitutionnel « mieux légiférer » conforte la place des études d'impact européennes dans le processus législatif**

Alors qu'elle entend ouvrir le processus d'élaboration des actes européens aux niveaux local, régional, national et européen, la Commission européenne a également souhaité améliorer la qualité de la législation. Le renforcement de la qualité et de la place des études d'impact accompagnant les projets soumis au Conseil et au Parlement européen figure en effet parmi les priorités retenues.

De surcroît, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015, un comité d'examen de la réglementation<sup>1</sup>, remplaçant le comité d'analyse d'impact existant depuis 2006 et qui n'avait qu'un rôle consultatif, analyse notamment la qualité de l'étude d'impact réalisée. L'indépendance de ce comité n'est qu'en partie assurée par sa composition : un président est nommé par la Commission européenne sur proposition de son président<sup>2</sup>, six membres lui sont affectés à temps plein, et fait inédit, ne travaillent pour aucune politique au sein de la Commission. Toutefois, seule la moitié d'entre eux est recrutée en dehors des institutions de l'Union européenne. Tous sont nommés pour une durée de trois ans non renouvelable.

**Ces évolutions témoignent de l'intention d'approfondir la contribution de l'étude d'impact à l'amélioration de la qualité de la législation européenne, désormais partagée par les colégislateurs.**

La consultation d'une étude d'impact récente – dont seul un résumé est au demeurant présenté en français – permet d'en mesurer l'intérêt pour présenter la nécessité de l'action, via une analyse du problème et de l'objectif visé, de la valeur ajoutée de l'action à l'échelle de l'UE, les options possibles et les incidences de l'option privilégiée.

Toutefois, un point d'attention mérite d'être souligné. Ainsi, les actes délégués et actes d'exécution n'ont pas à être systématiquement accompagnés d'études d'impact, alors que, comme le relève la commission

---

*règles sensées et réalistes, correctement mises en œuvre et appliquées à travers l'UE, de règles qui fonctionnent et contribuent à la réalisation de nos objectifs communs : ni plus ni moins ».*

<sup>1</sup> Décision du président de la Commission européenne du 19 mai 2015 instituant un comité indépendant d'examen de la réglementation.

<sup>2</sup> Après consultation du premier vice-président et de la vice-présidente pour le budget et les ressources humaines.

des affaires européennes du Sénat<sup>1</sup>, « *ce sont précisément dans ces textes que figurent souvent la fixation des conditions précises ou des chiffres (seuils, plafonds, pourcentages, barèmes) déterminant très concrètement la mise en œuvre des textes européens et permettant alors l'évaluation de leurs impacts* ».

En outre, cette priorité accordée à la place des études d'impact ne saurait porter ses fruits sans être partagée par les colégislateurs. Ainsi, le Parlement européen dispose déjà d'une cellule d'évaluation, contrôlant le respect par les études d'impact transmises par la Commission européenne des lignes directrices en la matière. Néanmoins, **la Commission européenne invitait, dans sa communication, le Parlement et le Conseil à analyser l'impact des modifications substantielles qu'ils proposent et à évaluer leurs incidences économiques, sociales et environnementales lorsqu'elles aboutissent à un accord éloigné de la proposition initiale de la Commission**<sup>2</sup>. L'accord interinstitutionnel reprend la proposition de la Commission, en y ajoutant qu'il « *appartient à chaque institution de déterminer ce qui constitue une modification substantielle* ».

## **2. La Commission européenne initie une « gestion dynamique » du corpus juridique existant**

La Commission européenne entend mener un réexamen permanent de la législation européenne existante, dans tous les domaines, afin de veiller à la pertinence et à la performance de chaque norme européenne en vigueur, tant vis-à-vis des citoyens que des entreprises.

En effet, « *même une législation bien conçue peut devenir obsolète ou plus contraignante que nécessaire ou cesser d'atteindre ses objectifs* ». Dans cet objectif, la Commission européenne a lancé en 2012 le **programme pour une « réglementation affûtée et performante », dit programme REFIT**. En pratique, peuvent être proposées des abrogations, des modifications ainsi que des bilans de qualité.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 387 fait au nom de la commission des affaires européennes sur la simplification du droit européen par MM. Jean Bizet, Pascal Allizard, Philippe Bonnecarrère, Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, Claude Kern, Didier Marie, Daniel Raoul et Simon Sutour, 9 février 2017.

<sup>2</sup> La Commission souligne qu'entre 2007 et 2014, alors qu'elle a produit plus de 700 analyses d'impact, le Parlement a seulement analysé l'impact d'une vingtaine des modifications qu'il propose - le Conseil n'en a examiné aucune.

### L'exemple du rapport REFIT sur les directives « Oiseaux » et « Habitats »

Le 16 décembre 2016, la Commission européenne a publié son rapport Refit sur les directives 79/402/CEE (dite « directive oiseaux ») et 92/43/CEE (dite « directive habitats »).

Lors de sa prise de fonction, en octobre 2014, le président de la Commission a chargé le premier vice-président et le commissaire à l'environnement d'une étude sur le potentiel de fusion des deux directives. En 2015, 10 États membres, dont la France, avaient demandé que les travaux se concentrent sur les enjeux de mise en œuvre plutôt que de révision des textes.

Après une consultation des parties prenantes qui a entraîné plus de 500 000 réponses, le rapport a été présenté au conseil environnement du 19 décembre 2016.

Le rapport constate que ces deux directives n'ont pas atteint leurs objectifs (le bon état de conservation des espèces et habitats) et qu'il est difficile de savoir quand ils seront atteints. Le rôle positif des directives est toutefois mis en avant, l'état des espèces et des habitats concernés s'étant amélioré quand les mesures ont été prises à une échelle suffisante. Le coût de leur mise en œuvre s'élève à 5,8 milliards d'euros par an, pour un bénéfice annuel de 200 à 300 milliards d'euros.

La Commission européenne estime qu'il n'est pas nécessaire de réviser ces textes, l'accent devant être mis sur leur mise en œuvre. Le Parlement ne s'est pas encore prononcé sur le rapport de la Commission. Lors de l'examen à mi-parcours de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité en février 2016, le Parlement a appelé à une application stricte des directives nature, et à poursuivre les efforts sans modification des directives oiseaux et habitats, tout en facilitant leur mise en œuvre et leur financement.

Source : SGAE

Ainsi, l'accord interinstitutionnel renforce la place du programme REFIT, désormais intégré au programme de travail annuel de la Commission européenne, et dans le dialogue mené avec les autres institutions avant et après l'adoption du programme de travail. Une annexe au programme de travail est désormais spécifiquement dédiée aux initiatives relevant du programme REFIT pour l'année en cours.

En outre, le programme REFIT constitue un instrument visant à réduire les coûts et les charges administratives. Ainsi, **une plateforme REFIT dédiée lancée en 2016<sup>1</sup> a désormais vocation à examiner les suggestions de parties intéressées**, qu'il s'agisse des États, des collectivités, des citoyens ou des entreprises, pour améliorer et simplifier la législation. Ces propositions sont analysées par la plateforme REFIT, soumises à la Commission européenne, qui communique sur les suites qu'elle entend leur donner.

---

<sup>1</sup> Présidée par le premier vice-président de la Commission européenne, elle comprend deux groupes de réflexion, réunis de façon indépendante et en session plénière. L'un est composé d'experts des États membres, l'autre regroupe des représentants d'entreprises, des partenaires sociaux, des personnes de la société civile, sélectionnés selon une procédure ouverte, du Comité économique et social européen et du Comité des régions.



Par ailleurs, l'accord interinstitutionnel prévoit que soient incluses de manière systématique, dans tout nouvel acte législatif européen, **des clauses de réexamen visant à assurer un suivi et une évaluation après l'entrée en vigueur de l'acte.**

**Ces avancées vont dans le sens de la mise en place d'un cycle législatif vertueux, les évaluations de législations existantes pouvant servir de base aux analyses d'impact des différentes options envisageables pour la mise en œuvre de nouvelles actions.**

### **B. LA REVUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE EUROPÉENNE CONSTITUE UN OUTIL INÉDIT AU SERVICE DE L'APPLICATION EFFECTIVE DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE ENVIRONNEMENTALE**

**Le recentrage du travail législatif voulu par la Commission européenne sur des priorités définies appelle une plus grande vigilance des institutions européennes quant à l'application effective et correcte de la législation européenne :** « *il y a lieu de reconnaître la même importance aux travaux destinés à garantir la mise en œuvre effective de la législation existante de l'UE qu'aux travaux consacrés à l'élaboration de nouvelles législations* »<sup>1</sup>. Cette préoccupation s'est rapidement traduite par une initiative innovante de la Commission européenne en matière environnementale.

#### **1. L'examen de la mise en œuvre du droit européen environnemental, exercice inédit, révèle des difficultés communes à plusieurs États membres**

*a) L'examen de la mise en œuvre du droit européen environnemental mené par la Commission européenne constitue un exercice inédit*

La Commission européenne a adopté, le 27 mai 2016, une communication spécifique à l'examen de la mise en œuvre des politiques environnementales<sup>2</sup>.

**L'idée d'une revue régulière de la mise en œuvre de la législation européenne environnementale découle du constat de carences qu'elle présente dans nombre d'États membres et du coût que celles-ci induisent, tant en termes économiques qu'en termes de crédibilité des autorités nationales et européennes – par exemple le coût de gestion des plaintes dans le secteur environnemental.**

---

<sup>1</sup> « Le droit de l'UE : une meilleure application pour de meilleurs résultats », communication de la Commission européenne, 2017/C 18/02.

<sup>2</sup> « Procurer les avantages des politiques environnementales de l'UE à travers un examen régulier de leur mise en œuvre », communication de la Commission européenne, COM (2016) 316 final.

### Évaluation des coûts de la non-application de la législation européenne environnementale

« Une mise en œuvre inefficace engendre des coûts environnementaux, économiques et sociaux. Il a, par exemple, été estimé que les coûts des dommages pour la santé et pour l'environnement générés par les polluants atmosphériques des installations industrielles européennes dépassent 100 milliards d'euros par an<sup>1</sup>. Selon des estimations de 2011, les coûts économiques associés à l'incapacité de mettre en œuvre l'acquis environnemental, y compris les coûts liés aux procédures juridiques engagées contre les États membres (procédures d'infraction), s'élèveraient à environ 50 milliards d'euros par an<sup>2</sup>. Cela signifie que des coûts inutiles à hauteur de plus de 4 milliards d'euros par mois sont engendrés dans l'UE, tandis que l'expérience montre qu'il est bien moins onéreux de se conformer à la législation que de supporter par après les coûts économiques et environnementaux de l'inaction ou d'une action tardive. La non-application des exigences environnementales existantes engendre des coûts économiques et sociaux. Une pleine mise en œuvre de la politique de l'UE en matière de déchets d'ici 2020 pourrait par exemple créer 400 000 emplois supplémentaires et 42 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel supplémentaire pour les industries de la gestion des déchets et du recyclage<sup>3</sup>. De même, si la législation européenne sur l'eau était pleinement mise en œuvre et si toutes les étendues d'eau obtenaient le statut « bon », les bénéfices annuels combinés pourraient s'élever au minimum à 2,8 milliards d'euros<sup>4</sup> ».

Source : Commission européenne, COM (2016) 316 final

Aussi l'exercice vise-t-il à identifier les causes des difficultés de mise en œuvre des politiques environnementales européennes et doit-il permettre d'élaborer des solutions, à l'issue d'un dialogue avec les parties prenantes nationales.

**En pratique, cet exercice, que la Commission européenne entend renouveler tous les deux ans, offre une vision panoramique de la politique environnementale de l'Union, mais aussi une « photographie » de la situation de chaque État sur l'application de la législation européenne environnementale, de ses réussites et de ses faiblesses.**

En outre, l'exercice se veut **collaboratif et partenarial**, dès lors que la Commission européenne envisage, sur la base du diagnostic établi à un stade précoce, de soutenir les efforts des États et de leur fournir une expertise voire une aide financière ciblée. Ce rapport doit ainsi constituer la base d'un double dialogue, d'abord, **un dialogue national**, entre l'État membre, les institutions européennes et avec les parties prenantes, y compris au niveau local, sur les problématiques environnementales de mise en œuvre au sein de l'État concerné et des actions nécessaires ; ensuite, un **dialogue horizontal**, au niveau des institutions européennes, au sujet des principales lacunes de mise en œuvre identifiées, communes à plusieurs États membres.

<sup>1</sup> *L'environnement en Europe : État et perspectives 2015, Synthèse, Agence européenne pour l'environnement, 2015.*

<sup>2</sup> *The costs of non implementing the environment acquis, COM(2012) 95 final.*

<sup>3</sup> *Implementing EU legislation for Green Growth, Etude réalisée par Bio Intelligence Service, DG ENV de la Commission européenne, 2011.*

<sup>4</sup> *Service de recherche du Parlement européen, Water Legislation : cost of non-Europe report, 2015.*

*b) L'exercice a permis de dégager un certain nombre de difficultés communes aux États membres*

Les résultats de l'« *Environmental Implementation Review* » ont été présentés via une communication dédiée, le 6 février 2017 articulée autour de trois documents – une communication de la Commission européenne présentant les conclusions générales de l'exercice<sup>1</sup>, une annexe listant les propositions d'actions par État membre, et les différents rapports-pays, chacun synthétisé par une fiche résumé.

L'exercice a permis de mettre en exergue les défis communs à plusieurs États membres : **la majorité des carences dans la mise en œuvre de la politique environnementale européenne concerne la gestion des déchets, la nature et la biodiversité, la qualité de l'air, le bruit, la qualité et la gestion de l'eau.**

Surtout, la « revue » a participé à l'identification de causes communes aux problèmes de mise en œuvre de la législation européenne environnementale, parmi lesquelles figurent :

- **un manque de coordination et d'intégration entre autorités** (nationale, locale et régionale), et **un défaut d'intégration et de cohérence des politiques** : par exemple, les politiques relatives à la qualité de l'air et aux transports ne font pas l'objet d'une intégration suffisamment poussée, en raison d'un manque de coordination des autorités à qui incombe leur mise en œuvre – des responsables de la planification en matière d'urbanisme, de transports, et des autorités environnementales ;

- **un manque de capacités administratives et financières**, particulièrement sensible dans le domaine de la protection de la nature, où le suivi des mesures de gestion et de conservation n'est pas toujours assuré ;

- **un manque de données et de connaissances**, par exemple sur les espèces et les habitats, complexifiant une protection efficace de ces derniers ;

**2. Un exercice vertueux et partenarial, dont la France a tout intérêt à tirer parti pour améliorer la mise en œuvre de la politique environnementale**

*a) Le rapport relatif à la France relève des défis déjà bien identifiés au niveau national et partagés par de nombreux autres États membres*

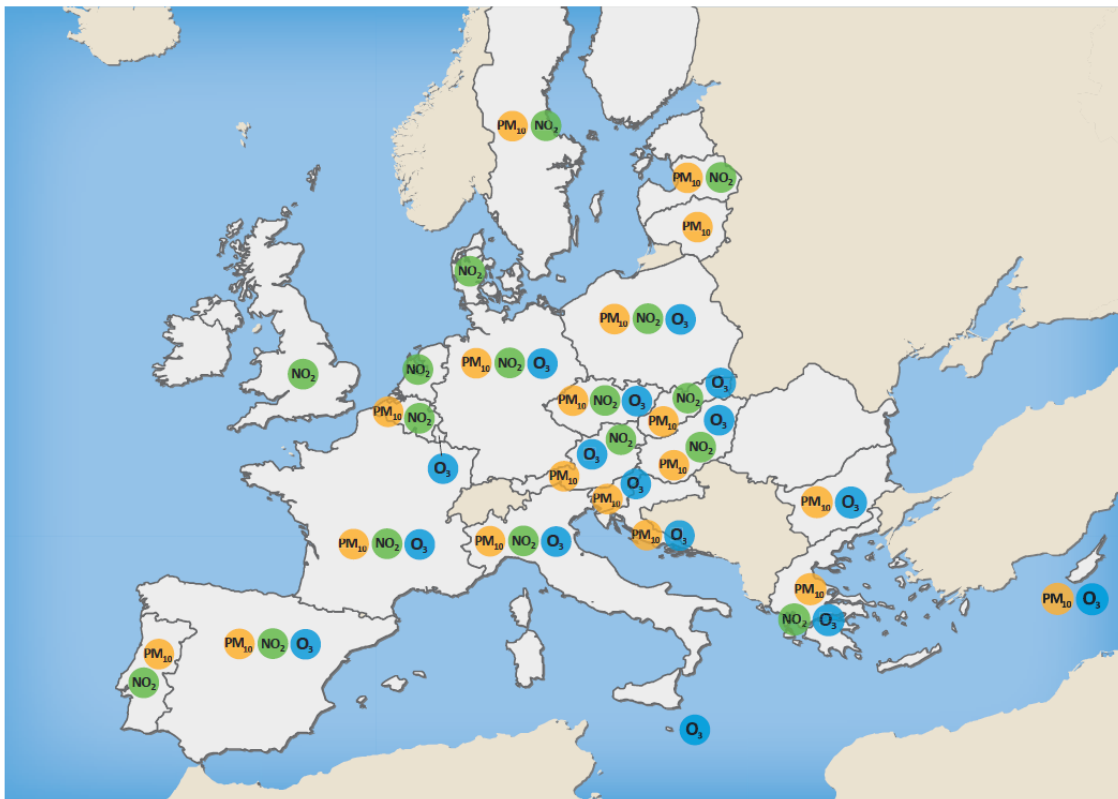
Le rapport relatif à la mise en œuvre des politiques environnementales européennes en France identifie trois principaux défis pour le pays, dont les actions qui y répondent sont partagées par de nombreux autres États membres :

---

<sup>1</sup> « L'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale de l'UE : défis communs et comment conjuguer nos efforts pour produire de meilleurs résultats », communication de la Commission européenne, COM (2017) 63 final.

- **l'amélioration de la qualité de l'air, par un respect des valeurs limites européennes.** Si la concentration de plusieurs polluants atmosphériques a diminué entre 1990 et 2014, la qualité de l'air continue d'être inquiétante. La poursuite des efforts est ainsi recommandée, ainsi que la réduction des émissions de dioxydes d'azote et de PM<sub>10</sub> ; seuls quatre États membres ne dépassent aucune des normes européennes ;

#### Dépassements des normes de qualité de l'air pour la protection de la santé dans l'UE en 2014



Source : Airbase, AEE, août 2016

- **l'amélioration de la qualité de l'eau, notamment en diminuant la pollution par les nitrates,** en vertu de la directive « nitrates » et de la directive cadre sur l'eau. La Commission européenne relève en particulier les problèmes liés à la pollution diffuse par l'agriculture ;

- **la protection de la biodiversité,** qui nécessite l'application de la législation sur la protection des habitats et des espèces. Dans les actions suggérées en matière de biodiversité figure l'application des interdictions de chasse pour les espèces protégées d'oiseaux. La Commission européenne recommande également une meilleure prise en compte et l'intégration de la biodiversité dans les autres politiques (urbanisme, agriculture, forêts, tourisme).

**Au demeurant, l'exercice met en lumière le caractère structurel et transversal de plusieurs défis environnementaux, partagés par de nombreux États membres.** La France est ainsi ciblée par 25 des 81 actions recommandées par la Commission, soit 30 % des actions. 20 % des actions visant la France sont partagées par neuf États membres ou moins.

La France ne se distingue ainsi que par quelques actions qui la visent de façon plus spécifique, notamment :

- veiller au bon respect des interdictions de chasse pour les espèces d'oiseaux protégées (action partagée avec Chypre et Malte) ;
- assurer la protection de la biodiversité outre-mer (action partagée avec le Royaume-Uni).

Enfin, **l'exercice met en exergue plusieurs « pôles d'excellence » français**, tels la bonne capacité administrative des autorités françaises, le réseau Trame verte et bleue ainsi que les outils de gouvernance participant à la protection de la biodiversité, tels les structures dédiées à Natura 2000 et la politique des parcs naturels régionaux (PNR). Le rapport souligne enfin que la France fait partie des États membres les plus avancés en matière de gestion des déchets.

**En tout état de cause, les défis français identifiés dans le rapport-pays France font l'objet d'une préoccupation importante au niveau national.**

*b) Une initiative ambitieuse, que la France doit soutenir et dont elle a tout intérêt à profiter pour étudier les bonnes pratiques environnementales européennes*

**L'initiative de la Commission européenne a pour ambition légitime d'inscrire cet exercice dans un cycle législatif vertueux.** L'application effective de la politique et de la législation de l'Union en matière d'environnement par les États membres rendrait en effet inutiles à la fois une nouvelle intervention législative au niveau européen et une révision de la législation existante lorsqu'elle atteint ses objectifs.

L'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale de l'Union européenne vise en outre à impulser une dynamique : **l'instauration d'un dialogue précoce entre les institutions européennes et les autorités nationales sur des difficultés pré-identifiées par la « revue », et en marge ou parallèlement, pour les États concernés, des procédures d'infraction prévues par les traités européens place la Commission européenne comme « partenaire » de la mise en œuvre du droit européen environnemental.**

Cette avancée traduit l'évolution du rôle que la Commission européenne entend jouer dans l'application du droit européen environnemental. Si sa mise en œuvre effective incombe aux États, la Commission européenne souhaite renforcer son accompagnement, en livrant de nombreuses recommandations « clé en main », applicables de façon

transversale à un ou plusieurs États membres, tout en restant ouverte à l'organisation d'un dialogue avec chaque État, afin de répondre aux besoins spécifiques.

Ainsi, la réunion « paquet » qui s'est tenue en France en mars 2017 a permis d'évoquer, outre le suivi des précontentieux et contentieux environnementaux, les suites de l'exercice, notamment l'établissement du dialogue bilatéral.

Sollicité sur ce sujet par votre rapporteur spécial, le MEEM souligne qu'un renforcement de la méthodologie employée par la Commission européenne sera nécessaire pour le prochain exercice, afin que les données utilisées soient les plus actualisées possibles.

**La France se doit d'apporter tout son soutien à cet exercice, qui offre une occasion inédite « d'étalonnage » entre États membres et de diffusion des bonnes pratiques. Cet exercice pourrait permettre aux autorités nationales d'échanger avec d'autres États membres confrontés aux mêmes défis environnementaux.**

C'est d'ailleurs l'orientation que les autorités nationales semblent suivre : les premiers retours des autorités françaises sur l'exercice, lors de la réunion bilatérale de mars 2017, ont ainsi consisté à proposer une approche de résolution des difficultés sur une analyse comparative de la mise en œuvre du droit européen dans les États membres et sur des échanges entre États membres confrontés aux mêmes défis environnementaux, par exemple, sur la qualité de l'air.

### Exemple de recommandations sur le thème de la nature, de la biodiversité et de l'estimation du capital naturel concernant la France

Nature et biodiversité et estimation du capital naturel
Achever le processus de désignation des sites Natura 2000, y compris dans les zones marines; fixer des objectifs de conservation clairement définis, mettre en place les mesures de conservation qui s'imposent pour ces sites et fournir les ressources nécessaires à leur mise en œuvre, dans le but de maintenir ou de rétablir les espèces et les habitats d'intérêt communautaire dans un état de conservation favorable dans l'ensemble de leur aire de répartition naturelle. Compléter et actualiser les cadres d'action prioritaire (CAP). Améliorer les connaissances et la disponibilité des données pour être plus à même de mettre en œuvre des mesures de conservation adaptées.
Poursuivre l'action en faveur de la cartographie et de l'évaluation des écosystèmes et des services écosystémiques ainsi que l'évaluation et le développement des systèmes de comptabilité du capital naturel.
Veiller au bon respect des interdictions de chasse pour les espèces d'oiseaux protégées.
Maintenir le soutien apporté aux travaux en cours visant à établir un partenariat durable, pour que des mesures soient mises en place dans les régions ultrapériphériques et dans les pays et territoires d'outre-mer concernant la protection de la biodiversité, le développement durable, l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de celui-ci.

Source : annexe de la communication de la Commission européenne<sup>1</sup>

**Ainsi, la France a tout intérêt à tirer parti de l'évolution des méthodes de la Commission européenne précédemment développées pour renforcer son rôle moteur dans l'application de la politique environnementale européenne.** L'engagement de la Commission à « mieux légiférer » et à « mieux mettre en œuvre » doit en effet inciter à poursuivre les efforts pour mieux prendre en compte l'effet de la législation européenne et davantage l'anticiper.

<sup>1</sup> « L'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale de l'UE : défis communs et comment conjuguer nos efforts pour produire de meilleurs résultats », communication de la Commission européenne, COM (2017) 63 final.

## II. QUELLE RÉPONSE FRANÇAISE À CES NOUVEAUX ENJEUX ?

### A. AMPLIFIER LES EFFORTS DE DIFFUSION DE LA CULTURE EUROPÉENNE DANS L'ADMINISTRATION FRANÇAISE : L'EXEMPLE DES ÉTUDES D'IMPACT

Si la place confortée des analyses d'impact européennes et la garantie de la qualité des données qui les sous-tendent témoignent d'un renforcement de l'arsenal des outils destinés à « mieux légiférer », elles ne permettent pas aux responsables nationaux de disposer d'une évaluation claire et précise des conséquences potentielles du texte pour le budget de l'État, *a fortiori* encore moins pour les collectivités locales éventuellement concernées. **Autrement dit, l'impact budgétaire d'une mesure proposée par la Commission européenne reste aujourd'hui toujours difficile à évaluer pour l'État membre à partir de l'étude d'impact réalisée par cette dernière et complétée, le cas échéant, au cours des travaux du Conseil et du Parlement européen.**

D'ailleurs, à la question de savoir si les analyses d'impact jointes aux propositions présentées par la Commission européenne et transmises par le SGAE permettent au ministère d'évaluer les conséquences budgétaires des mesures proposées, le MEEM répond que « *le ministère n'a pas conduit d'évaluation de la qualité de ces études d'impact* ». **L'analyse de l'impact budgétaire d'une initiative de la Commission européenne repose en réalité sur chaque État membre.**

Ainsi, l'impact macroéconomique et budgétaire d'une proposition de directive peut faire l'objet d'une évaluation, au niveau interne, lors de l'élaboration des fiches d'impact simplifiées et stratégiques. Le SGAE affirme que « *si le niveau de détail de l'analyse d'impact présentée dans cette dernière fiche est laissé à l'appréciation des services, compte tenu du degré de complexité du texte, la FIS 1, puis la FIS 2, qui vient la compléter, notamment en étant assortie d'un tableau de correspondance précoce, doivent permettre d'avoir une visibilité sur l'ensemble des enjeux et conséquences de la proposition en discussion et, par suite, de ses implications budgétaires* ».

Force est toutefois de constater qu'elle s'apparente davantage à un outil de légistique qu'à un instrument d'analyse des implications macroéconomiques et budgétaires du projet de directive.

Par ailleurs, une étude d'impact accompagne les textes de transposition, législatifs ou réglementaires et doit permettre aux parlementaires d'anticiper les impacts juridiques, économiques et financiers, sociaux, administratifs et environnementaux de la directive et du texte qui la transpose en droit national.

À titre exemple, l'étude d'impact jointe au projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le



domaine de la prévention des risques<sup>1</sup> comprend, pour chaque titre, voire chaque article du projet de loi, une telle analyse. **Il est toutefois regrettable que l'exercice se limite parfois à la simple reprise des éléments de l'étude d'impact réalisée par la Commission européenne, ou à un bilan non chiffré des avantages de la mesure européenne.** Lorsque les incidences budgétaires sont évoquées, la méthode de calcul retenue n'est quasiment jamais explicitée.

### Extraits d'une étude d'impact

« Article 13, régime de sanctions en matière de mise sur le marché d'hydrofluorocarbones

**Selon l'étude d'impact de la Commission européenne,** le Règlement (UE) n° 517/2014 pourrait résulter en une réduction du PIB européen de 0,009 %. Il convient de souligner que cette estimation est basée sur des hypothèses extrêmement conservatrices, prenant en compte uniquement les technologies existantes en 2010, et n'intègrent ni les conséquences du changement climatique sur le PIB ni le bénéfice en termes de compétitivité que les entreprises européennes proposant des alternatives gagneraient dans le cadre d'un accord mondial sur la réduction de l'utilisation des HFC, en cours de négociation.

Titre I<sup>er</sup> 'dispositions relatives à la sécurité des opérations pétrolières et gazières', articles 1 à 10

**La mise en œuvre des exigences de la directive ne devrait avoir qu'un impact budgétaire limité voire nul pour l'État ou les collectivités.** Elle ne devrait en effet nécessiter le recrutement et la formation d'agents que dans le cas d'un accroissement de l'activité d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures offshore. À l'heure actuelle, aucun forage n'est en cours ou planifié sur le plateau continental sous juridiction française. Ainsi la transposition de la directive n'aura pas de conséquences sur des opérations en cours ».

*Source : étude d'impact jointe au projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques*

**Pourtant, dès le début et tout au long du processus d'élaboration des normes européennes, des études d'impact budgétaires, en plus des études d'impact juridiques réalisées par les FIS – pour l'État comme pour les collectivités territoriales – sont nécessaires pour disposer d'une vision claire des enjeux et des difficultés éventuelles.** Déjà, en 2007, Fabienne Keller soulignait « *la nécessité de développer des outils de nature à produire des études d'impact approfondies de la législation communautaire en préparation, études d'impact non seulement juridique, mais aussi macroéconomique et budgétaire* »<sup>2</sup>, afin de mesurer l'impact budgétaire qu'une proposition de directive est susceptible d'avoir sur le plan national.

<sup>1</sup> Enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 juillet 2015.

<sup>2</sup> « Droit communautaire de l'environnement : maintenir le cap », rapport d'information n° 402, (2007-2008) de Mme Fabienne Keller, fait au nom de la commission des finances, 13 juin 2007.

**Recommandation n° 7 :** afin d'anticiper les enjeux et les difficultés éventuelles pouvant résulter d'une norme européenne en négociation et d'améliorer l'information des parlementaires, renforcer l'aspect quantitatif de l'évaluation des impacts macroéconomiques et budgétaires.

Par ailleurs, les précédents rapports sur l'application du droit communautaire de l'environnement incitaient, toujours dans l'optique de renforcer la diffusion de la « culture européenne » dans l'administration, à réaliser des analyses coûts/bénéfices en aval, afin d'apprécier pleinement les effets de la législation européenne et d'en tirer les conséquences. Cette préconisation reste toujours d'actualité.

### **Le contrôle de la qualité des études d'impact : panel européen**

Certains pays européens ont instauré un contrôle de la qualité des études d'impact, selon deux typologies :

- un contrôle réalisé par un organisme extérieur, notamment :

\* en Suède, le Conseil des règles (*Regelrådet*), dans le cadre de sa mission de simplification, est chargé de contrôler la qualité des études d'impact susceptibles d'avoir une incidence significative sur la vie des entreprises ;

\* au Royaume-Uni, un comité de la réglementation (*Regulatory Policy Committee*, RPC), dont les membres sont issus de la société civile, évalue de façon indépendante la qualité des études d'impact réalisées par les services des ministères sur les projets de textes législatifs ou réglementaires. Les projets de loi ayant reçu un avis négatif sont presque systématiquement abandonnés. L'étude d'impact est ensuite transmise au comité chargé de la réduction de la réglementation (*Reducing Regulation Committee*, RRC).

\* en Allemagne, le conseil national de contrôle des normes (*Normenkontrollrat*, NKR), créé à l'initiative du Parlement allemand en 2006, dont les membres sont également issus de la société civile, réalise le même travail, également de façon indépendante, mais les suggestions d'amélioration qu'il fait auprès des ministères fédéraux restent confidentielles. Le NKR évalue notamment la sincérité de l'évaluation des coûts susceptibles de résulter du projet de texte, grâce à la faculté qui lui est offerte de saisir le bureau fédéral des statistiques. En outre, l'actuelle Chancelière ne présente pas au Parlement les projets ayant reçu un avis négatif.

- un contrôle assuré par le Parlement : en Italie, le Gouvernement présente au Parlement chaque année un rapport sur l'application de la méthode d'analyse d'impact de la réglementation.

La mission d'information de l'Assemblée nationale relative à la simplification législative a pu constater que la qualité des études d'impact « enregistré de très nets progrès dès lors que le processus d'élaboration de ces dernières cessait d'être purement interne aux administrations productrices des textes législatifs et réglementaires ». Ainsi, elle préconise la création d'une autorité administrative indépendante, qui serait chargée de contre-expertiser les études d'impact accompagnant les textes législatifs ou réglementaires. Composée de membres de la société civile, elle pourrait s'appuyer sur des experts (secteur privé, public, INSEE, corps d'inspection et des contrôles généraux), son avis serait rendu public.

La mission de l'Inspection générale des finances et du conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies propose la mise en place d'une autorité similaire, chargée de contrepertiser les études d'impact des projets de lois (avant leur transmission au Parlement, et après le vote du texte) et les fiches d'impacts des projets de textes réglementaires. Celle-ci rendrait un avis non contraignant mais rendu public et serait rattachée au ministre de l'économie. Son collège serait composé d'une équipe décisionnelle, réunissant 8 à 10 personnalités du monde économique et d'une équipe d'instruction, comprenant 15 à 20 cadres administratifs de haut niveau, qui serait dirigée par un membre d'un des corps des ministères économiques et financiers.

Sources : « Les écarts réglementaires entre la France et les pays comparables », rapport au ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, Julien Dubertret, Philippe Schil et Serge Catoire, mars 2016 ; Assemblée nationale, « Mieux légiférer, mieux évaluer : quinze propositions pour améliorer la fabrique de la loi », rapport d'information n° 2268, fait au nom de la mission d'information sur la simplification législative, présidée par Mme Laure de La Raudière, rapporteur M. Régis Juanico, 9 octobre 2014

## **B. DE L'ÉLABORATION À L'ADOPTION DE LA NORME EUROPÉENNE : REPENSER LA PLACE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

### **1. La coresponsabilité politique et financière de l'État et des collectivités territoriales : une coopération de l'amont à l'aval**

La possibilité d'une action récursoire de l'État à l'encontre des collectivités territoriales à raison de sanctions pécuniaires en cas de condamnation en « manquement sur manquement » au droit européen a été consacrée par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République<sup>1</sup>, dite loi « NOTRe ».

L'article 112 de la loi « NOTRe »<sup>2</sup> prévoit en effet une **coresponsabilité politique et financière des collectivités territoriales et de l'État en cas de procédure engagée sur le fondement des articles 258 ou 260 du TFUE, liée à l'inexécution par des collectivités territoriales d'obligations relevant « en tout ou partie » de leur compétence.**

**Cette coresponsabilité comporte tout d'abord un volet politique, qui se traduit par un dialogue préventif,** visant à renforcer la coopération entre l'État et les collectivités en cas de contentieux ou précontentieux les concernant. Ainsi, l'État peut demander aux collectivités locales considérées comme étant à l'origine du manquement allégué la communication des informations nécessaires, afin de vérifier l'existence ou non du manquement et d'assurer sa défense devant la Commission européenne et, le cas échéant, la CJUE.

Le MEEM estime que cette phase doit permettre de « *financer ou cofinancer les investissements nécessaires pour éviter de payer non seulement ces*

<sup>1</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>2</sup> Codifié à l'article L. 1611-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

*investissements mais aussi des pénalités pour ne pas les avoir faits à temps, et ainsi mieux utiliser les deniers publics et travailler de façon plus coopérative »<sup>1</sup>.*

En cas d'échec du dialogue préventif, c'est-à-dire lorsqu'un arrêt de la CJUE sur le fondement de l'article 260 du TFUE est jugé possible et que des provisions pour litiges communautaires sont constituées en conséquence<sup>2</sup>, une phase de coresponsabilité financière est préparée.

À ce stade, la loi prévoit une saisine pour avis d'une commission consultative<sup>3</sup> par le Premier ministre. Son avis inclut « *une évaluation de la somme forfaitaire ou de l'astreinte susceptible d'être imposée par la CJUE ainsi qu'une répartition prévisionnelle de la charge financière entre l'État et les collectivités territoriales et leurs groupements et établissements publics en fonction de leurs compétences respectives* ». La répartition de ce montant, susceptible d'ajustements après que la CJUE a rendu son arrêt, est fixée par décret.

Le MEEM considère que la réussite du dispositif dépend de celle de la coresponsabilité politique en amont, pour mieux répondre aux mises en demeure et avis motivé. De cette première phase devra découler *in fine* la non-activation du volet financier.

À ce jour, seul l'avis motivé relatif aux plans de gestion des déchets pourrait relever de la coresponsabilité politique et financière, et fournir un premier exemple d'application s'il devait donner lieu à un contentieux devant la CJUE. Le SGAE précise que « *les collectivités territoriales concernées ont été informées de cette procédure, en l'occurrence l'ensemble des présidents de conseil régional. La saisine de la commission consultative n'a pas encore été activée pour ce cas* ».

**La coresponsabilité politique a le mérite d'associer les collectivités territoriales aux échanges destinés à prévenir et traiter les contentieux européens.** Pour autant, l'air, l'eau et, à terme, les déchets, apparaissent comme les principaux points faibles de l'application du droit européen environnemental en France, alors même que ces domaines relèvent du champ de compétences des collectivités territoriales.

Ce constat découle non pas d'un quelconque désintérêt manifesté par les élus locaux à l'égard du droit européen, mais, outre un accompagnement imparfait de la part de l'État dans la mise en œuvre des directives européennes déjà adoptées, d'une association aujourd'hui encore insuffisante au processus d'élaboration de la norme européenne, en particulier lorsque sa mise en œuvre est susceptible de leur incomber.

---

<sup>1</sup> D'après les réponses au questionnaire envoyé par votre rapporteur spécial.

<sup>2</sup> Les provisions pour litiges communautaires sont constituées lorsque la probabilité qu'une sanction soit prononcée l'année suivante est supérieure à 50 %.

<sup>3</sup> Elle est composée de deux membres du Conseil d'État, de deux magistrats de la Cour des comptes et de représentants des collectivités territoriales. Sa composition est précisée par le décret n° 2016-1910 du 27 décembre 2016 pris pour l'application de l'article L. 1611-10 du code général des collectivités territoriales.

## **2. La place des collectivités territoriales doit être confortée tout au long de l'élaboration de la norme européenne environnementale, depuis sa négociation jusqu'à son adoption**

*a) Si le SGAE s'efforce d'associer les collectivités territoriales à l'élaboration des positions françaises sur les projets de textes européens, leur participation au processus décisionnel européen demeure insuffisante*

L'association des collectivités territoriales au processus décisionnel européen, en amont de l'adoption des directives dont la mise en œuvre est susceptible de leur incomber, est aujourd'hui théoriquement assurée.

Ainsi, le SGAE affirme entretenir « des relations structurées avec les collectivités territoriales, afin de faciliter leur implication dans les négociations des textes européens susceptibles de les impacter »<sup>1</sup>.

**Cette association se traduit d'abord par une information quant aux projets de textes européens en cours de négociation, grâce à la diffusion de la production du SGAE intéressant les collectivités territoriales :**

- **au niveau national** : les associations de collectivités territoriales (Association des maires de France, Assemblée des départements de France, Régions de France) sont destinataires en tant que de besoin des projets de textes et des notes de position des autorités françaises sur ces projets, des veilles parlementaires nationales (par exemple, par une présentation hebdomadaire des activités du Parlement national sur les sujets européens), des réponses des autorités françaises à des consultations publiques de la Commission européenne ;

- **au niveau européen**, les notes de position des autorités françaises peuvent également être transmises aux membres de la délégation française du Comité des régions.

**Par ailleurs, le SGAE s'efforce de prendre en compte les réflexions portées par les collectivités territoriales sur les projets de textes européens dans les positions des autorités françaises.** En effet, lorsque les autorités françaises répondent à des consultations ouvertes par la Commission européenne, le SGAE recherche des convergences avec les réponses adressées à la Commission européenne par les associations de collectivités territoriales : ce dialogue vise à renforcer la cohérence des positions françaises portées par les autorités publiques nationales et locales.

En pratique, la contribution des collectivités territoriales à l'élaboration des positions françaises sur les projets de textes en négociation devant le Conseil de l'Union paraît relativement limitée. **Les collectivités territoriales doivent pouvoir peser davantage sur la définition des positions françaises ainsi que sur le déroulement de la négociation.**

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

*b) Les moyens d'action du CNEN, qui évalue l'impact technique et financier des projets d'actes de l'UE sur les collectivités territoriales, gagneraient à être renforcés*

La loi du 17 octobre 2013<sup>1</sup> a confié au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) la mission d'évaluer l'impact technique et financier des projets de textes réglementaires ou législatifs créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités locales et à leurs établissements publics.

S'agissant de la législation européenne, la loi dispose que le CNEN « émet, à la demande du Gouvernement, un avis sur les projets d'actes de l'Union Européenne ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics ». Le CNEN ne dispose pas d'un pouvoir d'auto-saisine en la matière. Autrement dit, il rend un avis uniquement sur les textes pour lesquels il fait l'objet d'une saisine par le Gouvernement - saisine assurée par le SGAE.

Ainsi, le secteur PARL du SGAE, en coordination avec le ministère « chef de file », s'attache systématiquement, lors de la transmission des actes de l'Union européenne au Parlement au titre de l'article 88-4 de la Constitution, à identifier les textes susceptibles de rentrer dans le champ du CNEN. Pour autant, d'après les informations fournies par le SGAE, le CNEN n'a été saisi que deux fois, en 2016, dans le secteur environnemental :

- sur la proposition de directive du Parlement européen modifiant la directive 2003/87/CE<sup>2</sup> afin de renforcer le rapport coût efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone. Le CNEN a examiné ce texte lors de la séance du 4 février 2016 et rendu un avis favorable à l'unanimité, estimant que le texte n'aurait pas d'impact financier significatif et ne nécessitait donc pas un débat contradictoire en séance publique ;

- sur une série de quatre directives relatives au **traitement des déchets et à l'économie circulaire**<sup>3</sup>. Le CNEN n'a pas rendu d'avis, estimant qu'une délibération n'est pas nécessaire à ce stade, dès lors que les travaux de concertation se poursuivent avec la Commission européenne.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

<sup>2</sup> Directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

<sup>3</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques - COM (2015) 593 final ; proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/31/CE du Conseil concernant la mise en décharge des déchets - COM (2015) 594 final ; proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets - COM (2015) 595 final ; proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages - COM (2015) 596 final.

L'association des collectivités territoriales au processus décisionnel européen, théoriquement assurée, en pratique perfectible, ne contribue pas à améliorer leur connaissance des obligations européennes. Surtout, celle-ci semble faire écho à une prise en compte imparfaite de leur rôle dans la mise en œuvre du droit européen environnemental.

**Recommandation n° 8 :** dans un contexte de coresponsabilité politique et financière de l'État et des collectivités territoriales, associer davantage les collectivités territoriales au processus d'élaboration de la norme européenne, en particulier des projets de texte dont la mise en œuvre est susceptible de leur incomber en raison de leur champ de compétences.

### ***C. UNE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES DIRECTIVES NÉCESSITE UN PILOTAGE FORT ET UNE APPROCHE DÉCLOISONNÉE***

#### **1. La création de lieux de gouvernance locaux participerait à une mise en œuvre effective des directives environnementales**

**Une mise en œuvre rapide et efficace des directives européennes appelle une gouvernance claire et un pilotage fort au niveau local.**

L'association de l'État et des acteurs locaux apparaît comme un facteur essentiel du succès de la mise en œuvre d'une directive environnementale, lorsque certaines obligations qui en découlent relèvent de leur domaine de compétence.

En effet, cette relation partenariale au niveau local, entre structures déconcentrées et collectivités territoriales (communes, départements, régions, syndicats et intercommunalités, métropoles), ne saurait découler exclusivement de l'application du récent principe de coresponsabilité politique et financière présenté plus haut.

**Il est impératif de veiller à ce que les transferts de compétence de l'État aux collectivités territoriales récemment opérés s'accompagnent en pratique d'un appui et de financements nécessaires de la part de l'État, afin de ne pas laisser le poids des initiatives et des investissements aux seules collectivités.**

Par ailleurs, la multiplication des centres de décision et d'action accroît le risque de méconnaissance du droit européen environnemental. De surcroît, il existe des disparités importantes entre collectivités en fonction des moyens dont elles disposent, tant pour assumer une veille juridique que pour avoir une réelle connaissance des obligations du droit de l'Union européenne qui s'imposent à elles.

Une des principales causes de blocage identifiées dans la mise en œuvre des directives environnementales tient en effet à la faiblesse de la relation partenariale entre l'État et les collectivités au niveau local, la décentralisation et la nouvelle répartition des compétences issue de la récente réforme territoriale entraînant une dilution des responsabilités.

**C'est pourquoi la création de lieux de gouvernance spécifique à la mise en œuvre des directives environnementales au niveau local doit être encouragée.**

**Les points de blocage dans la mise en œuvre découlent non seulement d'une carence d'instances de décision, mais aussi d'une complexité des flux financiers qu'elle implique.** Si les coûts de la mise en œuvre des directives européennes environnementales ne sont pas chiffrés, dès lors qu'elle se fonde dans les politiques publiques sectorielles, les moyens de fonctionnement et d'investissement, associés aux politiques sectorielles concernées, sont considérables. Par exemple, la mise en œuvre de la législation européenne relative aux eaux résiduaires urbaines représente des dépenses d'investissement en infrastructures très importantes. Aussi la création d'instances de gouvernance devra-t-elle permettre d'aborder le plan de financement des actions nécessaires à la mise en œuvre de la directive.

Ce lieu de gouvernance réunirait les acteurs responsables de la mise en œuvre des directives environnementales (équipes de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, élus compétents des métropoles, de la région, des communes et intercommunalités). En plus d'aborder le cadrage financier des actions, cette instance serait l'occasion d'assurer le suivi opérationnel des actions.

**Recommandation n° 9 :** au niveau local, encourager la création d'instances de pilotage dédiées à la mise en œuvre des directives environnementales, afin d'approfondir la relation partenariale entre l'État et les collectivités territoriales et d'aborder la question du plan de financement nécessaire à cette mise en œuvre.

## **2. Promouvoir une approche globale et décloisonnée des questions environnementales**

Comme y invitaient plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) dans une lettre ouverte adressée au Président de la République en mai dernier<sup>1</sup>, **la création d'un ministère d'État de la transition écologique et**

---

<sup>1</sup> Lettre ouverte au Président de la République sur la place de l'écologie dans le futur Gouvernement, France Nature Environnement, Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, agir pour la biodiversité, réseau action climat France, WWF France, Humanité et biodiversité, les amis de la terre France, Surfrider Foundation Europe, 9 mai 2017.



**solidaire constitue un signal fort pour une appréhension globale des enjeux environnementaux.**

Le décloisonnement des problématiques environnementales apparaît fondamental, tant dans le traitement législatif qui leur est réservé que dans l'approche retenue pour leur mise en œuvre.

Il est essentiel d'adopter une approche globale des actions dans le domaine environnemental, tenant compte des effets inverses que peuvent avoir certaines mesures. Comme le rappelait Fabienne Keller dans son rapport, « *les mesures ne doivent pas être cloisonnées d'un domaine à l'autre dans le domaine environnemental : il faut adopter une vision globale multi-causale et multi-objectifs, qui prenne en compte les différentes dimensions d'une problématique* »<sup>1</sup>. **S'il y a lieu de saluer la prise en compte du caractère « solidaire » que doit impérativement revêtir la transition écologique, il faut néanmoins regretter l'absence du logement, de l'urbanisme, et de l'aménagement du territoire dans le périmètre du ministère.**

À titre d'exemple, la question de la qualité de l'air ne saurait être traitée de concert avec la thématique du logement. En effet, l'exemple développé *infra* de la pollution de l'air aux particules dans les Hauts-de-France, principalement liée au chauffage résidentiel, met en lumière l'interaction entre qualité de l'air et isolation thermique des logements, qui elle-même renvoie à la problématique des foyers pauvres recourant plus facilement au chauffage au bois. **Ainsi, le ministère de la transition écologique et solidaire et celui de la cohésion des territoires devront travailler en forte synergie sur ce sujet.** À ce titre, le ministre de la transition écologique et solidaire devra élaborer « *les règles techniques, y compris thermiques, relatives à la construction des bâtiments et des ouvrages de génie civil* »<sup>2</sup>, conjointement avec le ministre de la cohésion des territoires.

Une collaboration étroite est également attendue avec les ministères des solidarités et de la santé<sup>3</sup>, ainsi qu'avec le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, notamment dans le cadre des états généraux de l'alimentation et de l'agriculture qui devraient se tenir ces prochaines semaines.

L'application du droit européen environnemental nécessite ainsi un pilotage fort et interministériel, les problématiques transversales qui le sous-tendent ne s'accommodant pas des cloisonnements ministériels.

---

<sup>1</sup> « *L'application du droit communautaire de l'environnement : de la prise de conscience à la mobilisation des acteurs* », rapport d'information n° 20 (2011-2012) de Mme Fabienne Keller, fait au nom de la commission des finances.

<sup>2</sup> Décret n° 2017-1071 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.

<sup>3</sup> Le décret n° 2017-1071 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire mentionne ainsi la participation du ministre, en liaison avec le ministère des solidarités et de la santé, « à la détermination de la politique de la santé en tant que cette dernière est liée à l'environnement ».

**L'élaboration en cours d'une feuille de route gouvernementale en matière de transition écologique constitue une excellente initiative en ce sens.**

**Il y a lieu de rappeler que l'approche globale et intégrée des problématiques environnementales ici recommandée au niveau national a pu manquer à la Commission européenne,** pour laquelle le traitement des atteintes à l'environnement a souvent donné lieu à l'adoption de différentes directives thématiques - directive sur la qualité de l'air, le bruit, les déchets, directive cadre sur l'eau. Cette approche intégrée, au niveau européen, permettrait pourtant de mieux anticiper les difficultés d'application par les États membres.

Outre la revue de la mise en œuvre de la politique environnementale européenne précédemment décrite, des initiatives contrebalancent toutefois ce constat. Le **prix de la Capitale verte européenne** décerné, chaque année depuis 2010, à une ville conduisant une politique environnementale ambitieuse en offre une illustration. Les candidatures sont en effet évaluées selon douze indicateurs tenant compte des multiples aspects de la question environnementale : la contribution locale à la lutte contre le changement climatique planétaire, les transports, les espaces verts urbains, le bruit, la production et la gestion des déchets, la nature et la biodiversité, l'air, la consommation d'eau, le traitement des eaux usées, l'éco-innovation et l'emploi durable, la gestion de l'environnement par les pouvoirs locaux et la performance énergétique. Il est dommage qu'une seule ville française - Nantes - ne figure à ce jour parmi les dix lauréates<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le prix a été décerné en 2010 à Stockholm, en 2011 à Hambourg, en 2012 à Vitoria Gasteiz, en 2013 à Nantes, en 2014 à Copenhague, en 2015 à Bristol, en 2016 à Ljubjana, en 2017 à Essen, pour 2018 à Nimègue, et pour 2019, à Oslo.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

**M. Jean-François Husson, rapporteur spécial.** – M’inscrivant dans les pas de ma prédécesseure, Fabienne Keller, auteur de quatre rapports entre 2006 et 2011 sur ce sujet, j’ai souhaité procéder à un examen de l’évolution de la situation française en matière de contentieux environnementaux européens. On constate une amélioration globale depuis 2011, y compris en matière de transposition des directives. Toutefois, des difficultés persistent, tant dans la transposition des directives que dans leur mise en œuvre.

Je me suis intéressé de façon plus spécifique à la qualité de l’air, dans la continuité des travaux menés par la commission d’enquête que j’ai présidée en 2015. Cette thématique illustre en effet les difficultés rencontrées sur le terrain pour assurer la mise en œuvre effective d’une directive environnementale. Je me suis ainsi rendu à Lille, agglomération concernée par le plan de protection de l’atmosphère couvrant le Nord et le Pas-de-Calais.

Ce travail a également été l’occasion d’étudier les évolutions du cadre d’application du droit européen environnemental. La Commission européenne, dont l’intention est de moins légiférer mais mieux, place en effet l’application effective des directives au cœur de ses priorités. Cette évolution appelle une plus grande vigilance mais offre aussi une chance pour notre pays de retrouver un rôle moteur dans la mise en œuvre du droit européen, en particulier environnemental.

Tout d’abord, l’environnement reste la principale source de contentieux européens. Au niveau européen, en 2015, il s’agit encore du premier domaine d’infraction ; pour la France, 18 % des nouvelles plaintes enregistrées par la Commission européenne en 2015 concernent ce secteur.

Pour autant, par rapport à l’état des lieux réalisé en 2011, j’ai constaté de nombreux progrès dans l’application du droit européen de l’environnement. On compte ainsi huit procédures au stade du manquement, et trois arrêts en manquement sont en cours d’exécution – ils figurent en première page de l’infographie – mais aucune de ces affaires n’est visée par une procédure de « manquement sur manquement » susceptible d’aboutir à une condamnation pécuniaire au vu des progrès et des échanges réguliers et continus entretenus avec la Commission européenne. Ainsi, il n’y a plus aucune procédure ouverte au titre du manquement sur manquement.

Aujourd’hui, les risques budgétaires encourus par la France au titre des contentieux européens environnementaux sont relativement faibles. Je rappelle, pour mémoire, que la France a été condamnée une première fois en 2006, au paiement d’une somme forfaitaire de 20 millions d’euros au titre d’une mauvaise application d’une directive qui concernait les « poissons sous taille ». La seconde condamnation, en 2011, d’un montant de 10 millions

d'euros, découlait du défaut de transposition de la directive relative aux OGM. Comme je l'ai rappelé, trois arrêts en manquement ont entraîné la prise de mesures d'exécution, afin d'éviter l'engagement d'une procédure de « manquement sur manquement », susceptible d'aboutir à des sanctions pécuniaires. Les risques budgétaires de ces affaires étant considérés comme faibles, les provisions pour litiges communautaires inscrites avant 2016 ont toutes été reprises. Aucune provision pour litiges communautaires n'est donc inscrite au bilan de l'État en clôture de l'année 2016. J'appelle votre attention sur une évolution très importante : la charge budgétaire des contentieux n'est plus supportée uniquement par le budget de l'État. Les collectivités territoriales sont, depuis la loi « Notre », coresponsables politiquement et financièrement avec l'État en cas de procédures contentieuses européennes liées à l'inexécution d'obligations relevant en tout ou partie de leur compétence.

La France a aussi amélioré ses performances en matière de transposition depuis 2005. Nous remplissons correctement l'objectif fixé au niveau européen : depuis 2009, le taux de déficit de transposition oscille entre 0,3 % et 1 %. En outre, depuis 2011, aucun arrêt en manquement au motif de non transposition d'une directive n'a été rendu par la CJUE à l'encontre de la France. Là encore, les risques budgétaires sont nuls à ce jour : la Cour de justice n'a rendu aucun jugement pour manquement à l'obligation de communiquer les mesures de transposition, car les États membres se sont toujours conformés à leurs obligations avant que l'arrêt ne soit rendu, et la Commission européenne acceptait de se désister en cours d'instance. L'annonce récente de l'intention de la Commission européenne de ne plus se désister et de demander à la CJUE d'infliger non seulement une astreinte, mais aussi le paiement d'une somme forfaitaire impose de poursuivre les efforts, d'autant que la part d'infractions ouvertes pour retard de transposition au sein du nombre total d'infractions ouvertes contre la France augmente depuis 2012.

Cet état des lieux montre une réelle amélioration de la situation française. Néanmoins, plusieurs dossiers pourraient faire peser à l'avenir des risques de sanctions contre la France : il s'agit des dossiers illustrés en deuxième page de l'infographie, notamment la procédure relative aux plans de gestion des déchets, et les deux procédures relatives à la qualité de l'air.

Pour être plus concret, je me suis penché sur la mise en œuvre de la directive relative à la qualité de l'air, qui illustre les lacunes rencontrées dans la mise en œuvre d'une directive environnementale.

La France est ainsi concernée par deux procédures d'infraction à la directive de 2008 sur la qualité de l'air ambiant et un air pur en Europe pour non-respect des valeurs limites de particules et des oxydes d'azote. Nous ne sommes pas le seul pays concerné : seize États membres sont concernés par la première procédure ; douze par la seconde. Au-delà des enjeux financiers associés au contentieux, la lutte contre la pollution de l'air représente aussi

---

un enjeu sanitaire, la mauvaise qualité de l'air étant responsable de près de 48 000 décès précoces par an. Je vous renvoie au rapport pour plus de détails sur ces points.

La conclusion que je tire des difficultés de mise en œuvre sur le terrain est simple mais sévère : la qualité de l'air fait aujourd'hui l'objet d'une réelle ambition politique, pénalisée, cependant, par l'absence de vision stratégique. De plus, une gouvernance complexe, résultant d'une multiplicité d'outils de planification, s'ajoute à des financements insuffisants, freinant une mise en œuvre effective de la directive sur le terrain.

D'abord, l'action nationale est pénalisée par l'absence de vision stratégique en la matière. La difficulté de la mise en œuvre de la directive s'explique par la diversité des sources de pollution et la contradiction entre des objectifs concurrents. De nombreuses mesures sectorielles, telles le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) ou le fonds « air-bois » visent à aider les particuliers à limiter les émissions de polluants atmosphériques issues du chauffage. On nous a beaucoup parlé à Lille de la difficulté à maîtriser ces émissions car l'usage du chauffage au bois est une tradition fortement ancrée dans la région des Hauts-de-France. Cet usage concerne aussi souvent les foyers modestes, habitant des logements mal isolés. Son utilisation est pourtant recommandée dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique, brouillant donc le message pour les citoyens. En outre, le retard pris dans l'élaboration du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) et son absence d'ambition particulièrement regrettable fragilise la crédibilité politique.

La mauvaise application de la directive s'explique surtout par un problème de pilotage et de gouvernance. De nombreux outils existent, voire trop, et on peut se poser la question de leur hiérarchie et de leur coordination ; je n'en citerai que quelques-uns : les schémas régionaux climat air énergie (SRCAE), bientôt les Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les plans de prévention de l'atmosphère (PPA), les Plan climat-air-énergie territorial (PCAET). De plus, une profusion d'acteurs intervient dans la planification en matière de qualité de l'air, à de multiples échelons. Deux questions simples mais essentielles se posent : où les décisions sont-elles prises, et comment la cohérence des mesures est-elle assurée ?

Dans le domaine de l'air, l'absence de lieu d'échanges réunissant les différents acteurs est criante et pénalise un traitement global de cette problématique. J'ai pu constater sur le terrain la qualité du dialogue entre les parties prenantes à l'amélioration de la qualité de l'air. Mais elles restent en attente d'une meilleure coordination et d'un accompagnement de la part de l'État. L'accompagnement des métropoles, désormais compétentes en matière de « qualité de l'air », n'est ainsi pas suffisant. L'amélioration du pilotage dans le domaine de l'air sera l'objet de l'une de mes propositions.

Enfin, les financements ne sont pas à la hauteur des enjeux. Par exemple, la métropole européenne de Lille, lauréate de l'appel à projet « villes respirables », lancé par le ministère de l'environnement, a construit son plan d'action sur la base d'un appui financier promis d'un montant de 1 million d'euros. Finalement, seul l'accompagnement de l'étude d'une zone à circulation restreinte (ZCR) a fait l'objet d'un conventionnement avec l'État, et les montants alloués ont par conséquent été divisés par dix.

Malheureusement, cette absence de visibilité quant aux financements alloués par l'État aux collectivités territoriales met en péril la dynamique des projets locaux. Surtout, dans un contexte de coresponsabilité politique et financière en matière de contentieux européens, l'État n'assume pas la responsabilité qui est la sienne en matière d'accompagnement, tant en matière d'appui au pilotage qu'en termes financiers.

Sur le front de la transposition des directives, mes travaux m'ont conduit à faire deux principaux constats, valables pour tous les secteurs, mais de façon encore plus marquante dans le domaine environnemental : l'exercice de transposition est aujourd'hui largement contraint, et fréquemment alourdi. Contraint car la diversité des secteurs relevant du ministère chargé de l'environnement – l'énergie, les transports –, secteurs fortement concernés par le droit européen, entraîne une mobilisation intense et continue des services chargés de la transposition des directives, confrontés à l'accumulation des directives à transposer. Alors qu'une soixantaine de directives sont transposées annuellement tous domaines confondus, le stock de directives restant à transposer pour le ministère de l'environnement au 1<sup>er</sup> mars 2017 s'élevait à vingt-deux directives.

L'exercice de transposition est ensuite fréquemment alourdi, notamment par le dépassement des exigences de transposition d'une directive, plus couramment appelé « surtransposition », fréquent en matière environnementale. Cette surtransposition de normes européennes est souvent préjudiciable à l'activité économique mais contribue aussi à accuser l'Union européenne de maux en réalité nationaux. Je prendrais un exemple simple de surtransposition en matière environnementale, celui des produits phytosanitaires. Alors que la France a adopté des règles particulièrement strictes sur ces produits, les fruits et légumes traités à l'étranger avec des produits interdits en France sont commercialisés sur le territoire national sans indications spécifiques, en vertu des principes de libre circulation et de reconnaissance mutuelle.

Je me suis intéressé aux systèmes à l'œuvre dans d'autres pays : au Royaume-Uni, par exemple, des principes directeurs de transposition sont fixés. Le principe de « copie à l'identique » prévoit une transposition mot pour mot des directives, sauf dans les cas où ce principe porte préjudice aux intérêts du pays. J'ai agréablement pu noter au cours des auditions que depuis quelques années, la nécessité de limiter les surtranspositions fait l'objet d'une préoccupation croissante au plus haut niveau de l'État. Une

---

communication en Conseil des ministres sur la méthode de travail européen, le 14 juin dernier, rappelle que la transposition doit se faire en évitant toute surtransposition qui, je cite, serait un facteur « *de lourdeur administrative pour les citoyens et les entreprises, de charges financières et de défiance à l'égard de l'Union européenne* ».

Quelles réponses proposer pour améliorer l'application du droit européen environnemental ?

Mes propositions s'articulent autour de deux axes : le premier vise à maîtriser la transposition d'une directive environnementale ; le second, à en réussir la mise en œuvre.

Concernant la transposition, je propose tout d'abord de favoriser la transmission d'information entre les équipes responsables de la transposition et celles chargées de la négociation des projets de directive. La circulation d'informations doit en effet permettre d'anticiper les difficultés liées à l'exercice de transposition et de renforcer la connaissance des arbitrages effectués lors de la négociation européenne sur la directive par les services chargés de la rédaction des textes de transposition.

Je propose ensuite que, lorsque la transposition s'effectue par voie législative, les éléments étendant les prescriptions de la directive au-delà de ce qu'elle prévoit soient identifiés et justifiés afin d'améliorer l'information du Parlement sur les arbitrages politiques opérés en amont par le Gouvernement. Il est crucial, même indispensable, que le législateur national puisse s'exprimer en toute connaissance de cause lors du vote sur un projet de loi de transposition d'une directive.

Dans l'objectif de limiter les écarts de compétitivité qui peuvent résulter de la transposition d'une directive, l'étude d'impact annexée au projet de loi de transposition pourrait utilement être enrichie d'une analyse des conditions de transposition dans les autres États membres.

Ma principale proposition pour réussir la mise en œuvre des directives environnementales découle de l'expérience tirée de la politique en faveur de la qualité de l'air : une mise en œuvre rapide et efficace des directives européennes appelle une gouvernance claire et un pilotage fort au niveau local. L'association de l'État et des acteurs locaux apparaît comme un facteur essentiel du succès de la mise en œuvre d'une directive environnementale, lorsque certaines obligations qui en découlent relèvent de leur domaine de compétence. Il me semble indispensable que les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales récemment opérés s'accompagnent d'un appui et de financements de la part de l'État, afin de ne pas laisser le poids des initiatives et des investissements aux seules collectivités. Les points de blocage dans la mise en œuvre découlent souvent d'une carence d'instances de décision, mais aussi d'une complexité des flux financiers.

Ainsi, je propose, au niveau local, d'encourager la création d'instances de pilotage dédiées à la mise en œuvre des directives environnementales, afin d'approfondir la relation partenariale entre l'État et les collectivités territoriales et d'aborder la question du plan de financement pour assurer cette mise en œuvre.

Je décline cette recommandation sur la question spécifique de la mise en œuvre de la directive relative à la qualité de l'air, en proposant la tenue d'un échange régulier, organisé par la DREAL, réunissant les acteurs responsables de la mise en œuvre des directives environnementales (équipes de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, élus compétents des métropoles, de la région, des communes et intercommunalités), du moins dans les zones visées par les avis motivés envoyés par la Commission européenne en matière de PM<sub>10</sub> et de NO<sub>2</sub>.

Une série de propositions complémentaires et spécifiques à la qualité de l'air est également détaillée dans le rapport.

En outre, les déchets et l'air apparaissent comme les principaux points faibles de l'application du droit européen environnemental alors même que ces domaines relèvent du champ de compétences des collectivités territoriales. Outre un accompagnement imparfait de la part de l'État dans la mise en œuvre des directives européennes déjà adoptées, cette situation découle d'une association aujourd'hui encore insuffisante au processus d'élaboration de la norme européenne. Je recommande ainsi d'associer davantage les collectivités territoriales au processus d'élaboration de la norme européenne, en particulier sur les projets de texte dont la mise en œuvre est susceptible de leur incomber.

En conclusion, je souhaite rappeler la nécessité d'adopter une approche globale et décloisonnée sur les questions environnementales. La création d'un ministère d'État de la transition écologique et solidaire constitue, me semble-t-il, un signal fort pour une appréhension globale des enjeux environnementaux, même si je regrette l'absence du logement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire dans le périmètre du ministère. J'ai rappelé les interactions entre qualité de l'air et isolation thermique des logements sur la thématique du chauffage au bois. Le ministère de la transition écologique et solidaire et celui de la cohésion des territoires devront travailler en forte synergie sur ce sujet. Une collaboration étroite est également attendue avec les ministères des solidarités et de la santé, ainsi qu'avec le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, notamment dans le cadre des états généraux de l'alimentation et de l'agriculture.

L'application du droit européen environnemental nécessite un pilotage fort mais aussi interministériel. L'élaboration en cours d'une feuille de route gouvernementale en matière de transition écologique, dont la



---

publication est attendue cette semaine, constitue, je pense, une excellente initiative en ce sens.

**Mme Michèle André, présidente.** - La complexité que vous avez rappelée est en effet source de questionnements pour les élus locaux.

**M. Maurice Vincent.** - Ce rapport me rappelle certains souvenirs concrets. Lorsque des arboriculteurs vous expliquent qu'à cause d'une surtransposition d'une directive sur les pesticides, nous sommes envahis par des importations qui ont été soumises à ces pesticides, les parlementaires que nous sommes sont bien ennuyés pour répondre. Or, s'il y a surtransposition, cela signifie que des arbitrages interministériels ont été rendus en amont, parfois au niveau du Premier ministre. Je suis donc favorable à la proposition du rapporteur de renforcer la transparence du processus afin d'améliorer l'information du Parlement.

Je souhaitais également demander au rapporteur si le préfet de région n'avait pas à sa disposition tous les moyens pour mettre en œuvre les dispositions de la directive européenne relative à la qualité de l'air. Je me souviens de décisions prises par le préfet, qui ont pu apparaître brutales aux élus locaux, mais qui semblaient indiquer qu'il disposait de tous les outils nécessaires.

**M. Michel Canevet.** - Il s'agit d'un sujet d'actualité important. Dans ma région, la Bretagne, la mise en œuvre des dispositions de la directive relative à la reconquête de la qualité des eaux, notamment littorales, doit se conjuguer avec un contexte agricole difficile, où les marges de manœuvre sont limitées.

En matière environnementale, ne vaudrait-il pas mieux avoir recours au règlement, qui s'impose à l'ensemble des États-membres sans nécessiter de texte de transposition, plutôt qu'à la directive ? Cela permettrait une application homogène sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

**M. Thierry Carcenac.** - Vous préconisez de mieux associer les collectivités territoriales au processus d'élaboration de la norme européenne. Pourriez-vous rappeler le rôle du conseil national d'évaluation des normes (CNEN) ? Il me semble que, dans le cadre des travaux de la commission consultative d'évaluation des normes, ancienne dénomination du CNEN, nous avons pu constater des difficultés liées à des surtranspositions proposées par certains ministères.

**M. Marc Laménie.** - Ces questions font effectivement intervenir un grand nombre d'acteurs, ce qui est source de complexité. Par exemple, en matière de qualité de l'air, qui est compétent ? S'agit-il de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ?

Par ailleurs, pourriez-vous nous indiquer si les difficultés posées aux apiculteurs sont abordées dans votre rapport ?

**M. Claude Raynal.** – Je reviens sur la question de Thierry Carcenac. Vous proposez de mieux associer les collectivités territoriales au processus d'élaboration de la norme. Cela semble complexe. Pourriez-vous nous indiquer quelles seraient les modalités de cette collaboration entre niveau européen et collectivités territoriales, qui sont très différentes les unes des autres ?

**M. Jean-François Husson, rapporteur spécial.** – Je rappellerai tout d'abord que, s'il convient d'éviter les défauts de la surtransposition, il ne faut pas non plus s'abriter derrière cet écueil pour ne pas transposer les règles européennes.

Pour répondre à la question de Marc Laménie, le rapport ne traite pas des problématiques spécifiques aux apiculteurs.

Pour revenir à la question de la surtransposition, il me semble qu'en la matière, le mieux est l'ennemi du bien. La France a le défaut de souvent vouloir être la meilleure élève. En ce domaine, il me semble préférable d'être un élève appliqué, mais sans aller au-delà de ce qui est nécessaire.

En matière de qualité de l'air, le préfet de région et la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement sont compétents, en particulier sur le plan de protection de l'atmosphère, qui fixe les mesures portées, dans leurs domaines, par les collectivités territoriales, ainsi que sur les mesures en cas de pic de pollution. Il convient de travailler le plus possible en amont, sur la prévention de la pollution quotidienne. En ce qui concerne les pics de pollution, il faut en réduire le nombre et l'intensité. L'amélioration de la situation viendra nécessairement d'un dialogue renforcé entre les quatre secteurs émetteurs de polluants atmosphériques.

Pour répondre à Michel Canevet, l'objet d'une directive est précisément de laisser des marges de manœuvre aux États-membres.

Enfin, sur la question de la place des collectivités territoriales, il pourrait être envisagé qu'elles participent aux réunions organisées par le secrétariat général des affaires européennes avec le ministère concerné.

**M. Claude Raynal.** – Qui participerait ? Les associations d'élus ?

**M. Jean-François Husson, rapporteur spécial.** – Oui, cela me semble indispensable.

S'agissant du rôle du conseil national d'évaluation des normes, je rappelle que ce dernier ne dispose pas d'un pouvoir d'auto-saisine, il rend un avis uniquement sur les textes dont il est saisi par le Gouvernement.

Vous trouverez dans le rapport un schéma qui présente l'ensemble des parties prenantes en matière de qualité de l'air. Cela confine parfois à l'« usine à gaz » ou revient à « brasser de l'air ».

**La commission a donné acte de sa communication à M. Jean-François Husson et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Votre rapporteur tient à remercier l'ensemble des personnes entendues qui, au travers d'auditions, de déplacements et de contributions écrites, ont permis la rédaction du présent rapport.

### Personnalités auditionnées à Paris

#### **Ministère de l'écologie, de l'environnement et de la mer**

- M. Francis ROL-TANGUY, secrétaire général ;
- M. Julien BOUCHER, directeur des affaires juridiques ;
- M. Benjamin THYWISSEN, chef de bureau du droit pénal et du droit européen et international de l'environnement ;
- M. Benoît PIGUET, conseiller du secrétaire général.

#### **Secrétariat général des affaires européennes**

- M. Philippe LÉGLISE-COSTA, secrétaire général ;
- M. Francesco GAETA, secrétaire général adjoint ;
- Mme Clémence OLSINA, conseillère juridique auprès du secrétaire général ;
- M. Loïc AGNES, chef du service ITEC (industrie, télécommunications, énergie, environnement, climat, compétitivité).

#### **Conseil d'État**

- M. Fabien RAYNAUD, conseiller d'État.

#### **France Nature Environnement**

- Mme Florence DENIER-PASQUIER, secrétaire nationale ;
- Mme Charlotte LEPITRE, coordinatrice du réseau santé-environnement.

**Personnalités entendues à Lille : table ronde sur l'air**

- M. Vincent MOTYKA, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement du territoire et du logement des Hauts-de-France ;
- M. Yann GOURIO, directeur adjoint de la DREAL des Hauts-de-France ;
- M. Pierre BRANGER, adjoint au chef du service ECLAT de la DREAL des Hauts-de-France ;
- M. Reynald LEMAHIEU, responsable de la sous-direction santé environnementale à l'ARS Hauts-de-France ;
- Mme Cécile CANESSE, chargée de mission qualité de l'air à l'ARS Hauts-de-France ;
- M. Gregory TEMPREMANT, conseiller régional des Hauts-de-France ;
- M. Bertrand LAFOLIE, chef de service à la direction air, climat et énergie du conseil régional des Hauts-de-France ;
- M. Jérôme KLIMSZA, responsable du service développement durable et transition énergétique de la Métropole de Lille (MEL) ;
- M. Gaétan CHEPPE, chef de service risques sanitaires de la ville de Lille ;
- M. Olivier SAVY, chargé de mission qualité de l'air de la ville de Lille ;
- M. Jacques PATRIS, président d'ATMO Hauts-de-France ;
- Mme Céline DEROSIAUX, responsable de la communication d'ATMO Hauts-de-France ;
- Mme Emmanuelle LATOUCHE, directrice de l'Observatoire climat en Hauts-de-France ;
- M. Hervé PIGNON, directeur régional de l'ADEME Hauts-de-France.

---

**Personnalités auditionnées à Bruxelles**

**Membres de la Direction générale de l'Environnement à la Commission européenne**

- M. Aurel CIOBANU-DORDEA, Director for Implementation, Governance and Semester.

**Membres de la représentation permanente de la France à Bruxelles**

- M. Florian BALZY, conseiller juridique ;
- M. Gilles MORELLATO, conseiller chargé du climat et de l'environnement ;
- Mme Aude CHARRIER, conseillère chargée de l'environnement.