



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.3.2012  
COM(2012) 95 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

**Tirer le meilleur parti des mesures environnementales de l'UE: instaurer la confiance  
par l'amélioration des connaissances et de la réactivité**

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

## **Tirer le meilleur parti des mesures environnementales de l'UE: instaurer la confiance par l'amélioration des connaissances et de la réactivité**

### **Introduction**

Les idées exposées dans la présente communication répondent à la demande du Conseil «Environnement» de décembre 2010, qui engage les États membres et la Commission à renforcer et à améliorer la mise en œuvre et le contrôle de l'application de la législation environnementale de l'UE afin d'améliorer l'état de l'environnement et d'assurer à tous des conditions équitables.

Les sondages Eurobaromètre menés en 2008 et 2011 auprès des citoyens européens pour connaître leur point de vue en ce qui concerne l'environnement ont confirmé que la plupart des citoyens estiment qu'un environnement sain est tout aussi important pour leur qualité de vie que la situation économique ou les facteurs sociaux.

Toutefois, le rapport 2010 de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) intitulé «L'environnement en Europe – État et perspectives 2010» confirme que, sur un certain nombre de questions, l'Union européenne est manifestement en train de faire sur place ou de reculer, ce qui l'écarte plutôt que ne la rapproche d'un développement durable.

Que faire pour enclencher une inversion de ces tendances? À l'exception des sols, il existe déjà dans le domaine de l'environnement une législation de l'UE abondante, dont une grande partie est établie de longue date. La principale difficulté consiste donc à en assurer une mise en œuvre efficace.

Deux questions revêtent à cet égard une importance particulière: l'étendue de nos connaissances sur l'état de l'environnement et la manière dont celui-ci est protégé, d'une part, et, d'autre part, les moyens efficaces de régler les problèmes sur le terrain.

Nous disposons déjà de connaissances étendues dans des domaines tels que les niveaux de pollution de l'air urbain et la qualité des eaux de baignade, mais dans d'autres, tels que la biodiversité et l'occupation des sols, elles sont plus lacunaires. En outre, la tâche se complique si nous voulons savoir précisément comment la législation est mise en œuvre dans une région, une ville ou un village particulier. Si elles se révèlent souvent utiles, les plaintes transmises à la Commission, ainsi que les pétitions présentées au Parlement européen sont une source d'information incomplète.

L'analyse et la consultation menées dans le cadre de la préparation du 7<sup>e</sup> programme d'action pour l'environnement montrent clairement que l'amélioration et le renforcement de la mise en œuvre de la législation en la matière peuvent être considérés comme un objectif prioritaire de la politique européenne de l'environnement en tant que tel. La présente communication a pour objectif d'examiner les moyens d'aider les États membres à adopter une approche véritablement systématique de la collecte et de la diffusion des connaissances et à mieux réagir face aux problèmes qui se posent sur le terrain. Un accès efficace à la justice est une

condition nécessaire, mais pas suffisante. C'est pourquoi, la proposition consiste à envisager également des inspections et des surveillances, des mécanismes de traitement des plaintes et la formalisation de partenariats afin de garantir la mise en œuvre de la législation.

Les idées présentées complètent le contenu d'une communication de 2008 sur le sujet<sup>1</sup> et, tout en mettant l'accent sur les spécificités du droit de l'environnement, comme cela a été souligné par la convention d'Aarhus<sup>2</sup>, s'inspirent de la communication de 2007 intitulée «Pour une Europe des résultats»<sup>3</sup>, qui met en évidence l'importance d'une transparence accrue au niveau de l'Union européenne et fait remarquer que «les plaignants peuvent, dans certains cas, faire valoir leurs droits directement au niveau national et de manière plus efficace»<sup>4</sup>.

Les réactions à la présente communication seront prises en considération dans le cadre de la préparation du 7<sup>e</sup> programme d'action pour l'environnement. Elles pourront également amener la Commission à proposer des mesures spécifiques, fondées, le cas échéant, sur des analyses d'impact. Lorsque la législation vise également d'autres objectifs que les objectifs environnementaux (législation relative à l'énergie, par exemple), il conviendra peut-être de compléter les propositions présentées ici par des dispositions spécifiques, notamment sur les relations avec certaines parties prenantes.

### **Pourquoi une bonne mise en œuvre de la législation est-elle importante?**

Une mise en œuvre tardive ou inadaptée a de nombreuses conséquences négatives et peut, en fin de compte, nuire à la santé humaine et à l'environnement, engendrer une incertitude sur le plan réglementaire pour l'industrie et remettre en question les conditions de concurrence équitables sur le marché unique. Les coûts à long terme de la remise en état, par exemple les frais de nettoyage des décharges illégales et la remise en état d'habitats endommagés, peuvent se révéler nettement plus importants que ceux de la prévention.

Le coût de l'absence de mise en œuvre de la législation actuelle est globalement estimé à quelque 50 milliards EUR par an<sup>5</sup>. Ce coût inclut non seulement les conséquences sur l'environnement mais également sur la santé humaine. Par exemple, entre 20 et 50 % de la population européenne vit dans des régions où la qualité de l'air ne respecte pas les plafonds fixés par la législation européenne et le coût annuel en termes de dépenses de santé ou de jours de travail perdus est estimé à des milliards EUR.

Du côté des avantages, la stratégie Europe 2020 fait observer que les nouvelles sources de croissance dépendent étroitement des investissements dans la connaissance et l'innovation. Le chiffre d'affaire annuel de l'industrie verte de l'UE étant estimé à plus de 300 milliards EUR, l'incertitude relative aux possibilités, modalités et calendriers de mise en œuvre peut avoir des coûts importants en termes de possibilités manquées<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> COM(2008) 773 final.

<sup>2</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

<sup>3</sup> COM(2007) 502 final.

<sup>4</sup> Ces idées seront communiquées aux pays candidats afin qu'ils puissent s'en inspirer pour prévoir ou améliorer la mise en œuvre dès qu'ils commenceront à aligner leur législation sur l'acquis en matière d'environnement.

<sup>5</sup> «The costs of not implementing the environmental acquis» («Le coût de l'absence de mise en œuvre de l'acquis dans le domaine de l'environnement»), COWI, 2011.

<sup>6</sup> Ibid.

Plus spécifiquement, des estimations indiquent que la mise en œuvre intégrale de la législation de l'UE sur les déchets devrait entraîner la création de 400 000 emplois et représenter des coûts nets annuels inférieurs de 72 milliards EUR par rapport au scénario dans lequel cette mise en œuvre n'a pas lieu<sup>7</sup>.

Par ailleurs, des méthodes de mise en œuvre novatrices ou améliorées offrent la perspective d'une réduction de la charge administrative et de conditions plus équitables, les décisions étant prises en meilleure connaissance de cause et de manière plus rigoureuse, plus prévisible et plus cohérente.

### **Pourquoi l'Union doit-elle améliorer les connaissances relatives à la mise en œuvre?**

Par «connaissances relatives à la mise en œuvre», il faut entendre, d'une part, les connaissances relatives à la situation environnementale et, d'autre part, celles relatives à toutes les mesures administratives et autres mesures nécessaires pour protéger et améliorer l'environnement.

Le droit de l'environnement de l'Union européenne contient des règles qui génèrent des informations, par exemple des exigences en matière de contrôle de la qualité de l'air, ainsi que des règles qui imposent de rendre l'information accessible à un public plus vaste.

Au cours des dix dernières années, les règles relatives à la manière dont les connaissances sont structurées et utilisées ont été renforcées, en partie grâce à une révision de la directive sur l'accès à l'information<sup>8</sup>, à l'adoption de la directive INSPIRE<sup>9</sup>, aux travaux effectués conformément à la communication de la Commission de 2008 intitulée «Vers un système de partage d'informations sur l'environnement (SEIS)»<sup>10</sup> et à une utilisation accrue des technologies de l'information et de la communication (TIC) au niveau de l'UE et au niveau national. Toutefois, des problèmes subsistent en ce qui concerne les connaissances relatives à la mise en œuvre.

Par exemple, il n'est pas toujours simple de repérer rapidement les dispositions de droit interne qui correspondent à une disposition d'une directive donnée. Les efforts en matière de suivi ne sont pas identiques dans toute l'Europe et les informations fournies sont fragmentaires et souvent obsolètes. Les informations en matière d'environnement sont obtenues sur demande et non pas diffusées de manière systématique.

Une information de meilleure qualité aux niveaux national, régional et local permettra de recenser les principaux problèmes et de définir les moyens les plus appropriés pour les traiter. Une meilleure application du principe préconisé par le SEIS, à savoir «une contribution, beaucoup d'utilisations», permettrait de rationaliser les demandes d'information.

---

<sup>7</sup> «Implementing EU Waste Legislation for Green Growth» («Mise en œuvre de la législation de l'UE en matière de déchets pour la croissance verte»), Bio Intelligence Service, 2011.

<sup>8</sup> Directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, JO L 41 du 14.2.2003.

<sup>9</sup> Directive 2007/2/CE établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), JO L 108 du 25.4.2007.

<sup>10</sup> COM(2008) 46 final du 1.2.2008.

## Améliorer les connaissances relatives à la mise en œuvre

La principale responsabilité en ce qui concerne la mise en œuvre appartient aux États membres et c'est précisément dans les États membres que les citoyens, les administrations et les entreprises manifestent les attentes et les besoins les plus importants en ce qui concerne les informations environnementales. Pour satisfaire à ces attentes et à ces besoins, il faut que les États membres mettent en place des systèmes qui produisent, gèrent et communiquent des informations montrant comment la réglementation de l'UE est mise en œuvre et respectée dans la pratique<sup>11</sup>. Les informations en question doivent porter tant sur la situation physique de l'environnement que sur les mesures administratives, les éléments stables<sup>12</sup> et les éléments dynamiques<sup>13</sup>. Elles doivent servir à différents utilisateurs finals, leur finalité étant d'aider les autorités compétentes à mener à bien leurs tâches, les instances de surveillance à vérifier la conformité et le public à comprendre comment son environnement et lui-même sont protégés. Cela ne peut fonctionner que si les scientifiques de l'environnement, les statisticiens, les experts dans le domaine des TIC et les gestionnaires collaborent étroitement afin de fournir des informations qui, d'une part, sont solides sur les plans scientifique et juridique et, d'autre part, utiles pour le grand public, les experts et les décideurs politiques. Enfin, la convention d'Aarhus prévoit l'amélioration progressive des informations en ligne en matière d'environnement.

Les objectifs décrits ci-dessous visent à examiner la manière de collaborer plus activement avec les États membres pour faire en sorte qu'ils mettent en place des systèmes d'information efficaces; à fournir des informations mieux agrégées au niveau de l'UE; à instaurer la confiance dans l'information produite dans son ensemble; et à aider les États membres à pallier les lacunes en matière de données et à contrôler plus efficacement les modifications dans l'occupation des sols.

*Objectif: collaborer avec les États membres à la mise en place de systèmes d'information plus efficaces en matière de mise en œuvre*

Pour toutes les obligations clés de l'UE dans le domaine de l'environnement, il faudrait disposer d'un système d'information permettant de surveiller la mise en œuvre de la manière la plus efficace possible et en temps utile, conformément à la convention d'Aarhus.

À titre d'exemple, il serait approprié de disposer d'informations en ligne sur les principales dispositions environnementales applicables aux milliers d'installations industrielles et autres situées dans l'ensemble de l'Europe qui sont soumises à des contrôles spécifiques. Cela permettrait à toutes les catégories d'utilisateurs de contrôler aisément, par l'intermédiaire d'un portail internet et d'une carte interactive, si une installation déterminée possède une autorisation et si les problèmes détectés par les données de surveillance ou par d'autres moyens sont en voie de résolution.

---

<sup>11</sup> En ce qui concerne la transposition des directives en droit national, voir la déclaration politique commune du 27 octobre 2011 du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur les documents explicatifs, JO C du 17.12.2011.

<sup>12</sup> Tels que la localisation de zones désignées.

<sup>13</sup> Tels que les données de surveillance.

L'accès à la directive sur l'information contient déjà des prescriptions minimales en matière de diffusion active et systématique des informations, ainsi qu'une obligation générale de veiller à ce que les informations soient à jour, exactes et comparables<sup>14</sup>. Toutefois, jusqu'à présent, ces dispositions n'ont pas été systématiquement liées à des informations relatives à la mise en œuvre et au respect des divers actes législatifs de l'UE dans le domaine de l'environnement.

La Commission examinera

- dans quelle mesure il est possible d'améliorer l'efficacité de la directive sur l'accès à l'information. Parmi les solutions envisagées figurent l'élaboration de lignes directrices sur les bonnes pratiques et/ou la proposition de renforcement des dispositions existantes;
- la possibilité pour les États membres d'élaborer, avec le soutien de la Commission, des cadres de mise en œuvre et d'information structurés (SIFF) pour tous les principaux actes législatifs de l'UE en matière d'environnement. Ces cadres seraient conçus pour clarifier les principales dispositions d'une directive, et pour déterminer les types d'informations nécessaires pour montrer comment la législation européenne est mise en œuvre sur le terrain. Les SIFF concerneraient la législation en vigueur, ainsi que les initiatives prises dans le cadre du SEIS, et guideraient l'élaboration, par les États membres, de systèmes d'information assurant un suivi permanent de la mise en œuvre sur le terrain;
- comment utiliser le financement de l'UE pour élaborer, moderniser et déployer, dans les États membres, des systèmes d'information interopérables adaptés, et pour assurer la formation nécessaire.

*Objectif: améliorer l'information au niveau de l'UE*

Il conviendrait de compléter les systèmes d'information améliorés en place dans les États membres par une meilleure vue d'ensemble de la situation à l'échelle de l'Union de manière à apporter la preuve que les mêmes règles s'appliquent à tous. L'AEE, en coopération avec l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat) et le Centre commun de recherche (JRC), joue un rôle de plus en plus important dans le traitement des données de surveillance et autres données communiquées par les États membres à la Commission. Par exemple, le rapport annuel de la Commission sur la qualité des eaux de baignade, qui est préparé avec le soutien de l'AEE, donne une vue d'ensemble complète grâce à des données géoréférencées concernant plus de 21 000 eaux de baignade dans l'ensemble de l'Europe. Un site Internet permet aux utilisateurs de télécharger des données et de consulter des cartes interactives, tant à l'échelle européenne qu'à l'échelle locale. Des exercices pilotes sur la qualité de l'air et des déchets sont en cours d'élaboration, avec le concours de l'AEE, afin de renforcer la mise en œuvre générale.

---

<sup>14</sup> Articles 7 et 8.

La Commission examinera

- la question de savoir comment fournir au public des informations en ligne systématiques et de meilleure qualité sur la mise en œuvre, notamment par le recours à des valeurs de référence et à des instruments de surveillance transparents;
- la manière dont il convient de poursuivre les travaux avec les États membres afin d'étendre l'approche utilisée dans le cadre de la directive sur les eaux de baignade à l'ensemble de la législation de l'UE pertinente en matière d'environnement, en collaboration avec l'AEE, le cas échéant.

*Objectif: contribuer à instaurer la confiance dans les informations produites aux niveaux national, régional et local*

La confiance dans la législation de l'UE sur l'environnement présuppose que les États membres déploient des efforts équivalents en ce qui concerne l'étendue et la fiabilité de la surveillance de l'état de l'environnement et d'autres initiatives qui visent à produire des informations. Compte tenu de son rôle croissant dans le traitement et la validation des données relatives à l'environnement, l'AEE est bien placée pour apporter son soutien.

La Commission a l'intention de poursuivre la collaboration avec l'AEE, dans le respect de ses compétences statutaires, afin que l'Agence puisse:

- aider la Commission à veiller à la qualité des systèmes de surveillance de l'état de l'environnement au niveau national, à vérifier les systèmes de surveillance afin de s'assurer qu'ils sont largement comparables, adaptés aux besoins et dûment axés sur les risques les plus importants;
- exécuter d'autres tâches liées à la fourniture d'informations sur la mise en œuvre des mesures de l'UE concernant l'environnement.

*Objectif: combler des lacunes importantes en matière d'information sur la promotion du respect et de l'application de la législation, et en matière de surveillance de l'occupation des sols*

Il n'existe pas suffisamment de données sur les actions menées en matière de conformité et d'application au niveau national par les inspecteurs, les procureurs et les tribunaux. Cela ne facilite pas le choix entre différentes approches en matière de conformité, y compris celles qui prévoient des incitations et pourraient se révéler complémentaires et prometteuses.

La surveillance et le suivi des modifications de l'occupation des sols sont un élément déterminant du succès d'une grande partie de la législation de l'UE sur l'environnement, notamment en ce qui concerne le contrôle des opérations illicites de traitement des déchets et la gestion des habitats rares. Les progrès technologiques, dans les techniques d'observation de la terre par exemple, offrent à cet égard des possibilités, y compris en termes de réduction des coûts de surveillance, qui ne sont pas encore exploitées d'une manière systématique.

La Commission estime que des améliorations pourraient être réalisées grâce à:

- une collaboration avec les États membres et l'ouverture d'un dialogue avec les principaux réseaux d'inspecteurs, de procureurs et de juges, dans le but de recenser les catégories d'informations essentielles et les meilleurs moyens de collecter et de classer les données;
- une initiative sur l'utilisation des techniques d'observation de la terre par les États membres pour renforcer l'efficacité de la surveillance sur le terrain.

### **Pourquoi l'UE doit-elle améliorer la réactivité aux niveaux national, régional et local?**

L'amélioration des connaissances permettra de tirer le meilleur parti des mesures, mais ce ne sera pas suffisant. Le suivi de la mise en œuvre est une responsabilité essentielle, qui est assumée par des organismes et des personnes qui ont des tâches et/ou des pouvoirs et des droits les autorisant à s'informer, contrôler, surveiller, vérifier, conseiller ou assumer des responsabilités en ce qui concerne les obligations en matière de conformité. En font notamment partie les inspecteurs, les médiateurs, les procureurs, les tribunaux et les vérificateurs nationaux, ainsi que les ONG et les citoyens exerçant leurs droits de participation et de représentation. Au niveau de l'Union européenne, ces rôles sont assumés par la Commission, le Parlement, la Cour de justice, le médiateur européen et l'AEE.

En tant que gardienne des traités, la Commission exerce ses pouvoirs d'exécution lorsque les résultats exigés ne sont pas obtenus. Toutefois, le nombre important d'infractions, de plaintes et de pétitions concernant la législation de l'UE sur l'environnement souligne la nécessité de renforcer, d'une manière générale, le suivi de la mise en œuvre dans les États membres.

### **Amélioration de la réactivité aux niveaux national, régional et local**

La Commission propose d'examiner une série d'initiatives visant à relever ce défi. Bien que, prises isolément, ces initiatives soient toutes valables, elles sont complémentaires et seront plus efficaces si elles sont cumulées. Par exemple, améliorer l'accès à la justice sans améliorer le traitement des plaintes pourrait laisser au citoyen un sentiment de frustration s'il ne souhaite pas aller en justice.

*Objectif: améliorer les contrôles et la surveillance applicables à la législation de l'UE*

Il est important que des activités d'inspection et de surveillance se déroulent au niveau national pour instaurer la confiance dans les exigences de la législation environnementale de l'UE. Les inspections d'installations industrielles bénéficient déjà d'un cadre, qui englobe les critères minimaux d'inspection établis dans la recommandation 2001/331/CE<sup>15</sup> et des dispositions sectorielles contraignantes. Toutefois, outre les installations industrielles, l'ensemble des activités susceptibles d'avoir des effets néfastes considérables sur l'environnement, qu'il s'agisse d'activités de captage d'eaux souterraines ou du commerce des espèces protégées, pourrait bénéficier de dispositions supplémentaires en matière d'inspections et de surveillance, qui les simplifieraient et les orienteraient davantage vers l'analyse de risque, par exemple. Compte tenu de la nature transversale du droit de

---

<sup>15</sup> Recommandation 2001/331/CE prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales dans les États membres, JO L 118 du 27.4.2001.

l'environnement de l'UE (la législation sur l'eau et celle sur la nature, par exemple), il importe que les autorités nationales compétentes adoptent une approche parfaitement cohérente et coordonnée.

Les inspections et la surveillance à l'échelle nationale doivent garantir les mêmes conditions pour tous et assurer le degré de coopération et de cohérence nécessaire sur les questions à caractère transfrontalier, en vue d'améliorer la confiance mutuelle entre les États membres.

La Commission estime que des améliorations peuvent être obtenues en

- modernisant le cadre actuel des inspections et de la surveillance;
- évaluant, pour tout nouvel acte législatif, l'intérêt d'y inclure des dispositions spécifiques en matière d'inspection et de surveillance, qui tiennent compte de l'expérience acquise dans l'application des dispositions contraignantes existantes;
- examinant les possibilités de compléter d'une manière ciblée, au niveau de l'UE, les inspections et la surveillance à l'échelle nationale, notamment par

- une capacité d'inspection et de surveillance au niveau de l'UE;
- un rôle d'inspection limité pour la Commission, dans le respect de l'autonomie administrative des États membres (le règlement sur l'ozone<sup>16</sup> pourrait à cet égard servir de modèle), ou des pouvoirs de contrôler les inspections réalisées par les États membres, comme prévu dans la directive sur les expérimentations animales<sup>17</sup>;
- un recours plus systématique à des inspections d'évaluation par des pairs, en s'appuyant sur les initiatives existantes du réseau IMPEL (le réseau des inspecteurs nationaux);
- un système de contributions d'experts indépendants, sur une base ponctuelle, pour faire face à des situations présentant des difficultés de mise en œuvre très particulières.

*Objectif: meilleure gestion des plaintes et médiation à l'échelle nationale*

Il n'existe actuellement pas de cadre général définissant la manière dont les autorités compétentes devraient traiter les plaintes à l'échelle nationale. Une double approche englobant le traitement direct des plaintes et celui des plaintes en cours de réexamen fournirait davantage de garanties que les réclamations et les plaintes soient traitées de façon cohérente et dans les meilleurs délais possibles.

Les systèmes de traitement des plaintes peuvent améliorer l'interaction entre les citoyens et les autorités, mais il peut y avoir des situations dans lesquelles la médiation ou d'autres mécanismes similaires de règlement des litiges ajouteront une dimension utile.

<sup>16</sup> Règlement (CE) n ° 1005/2009 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, JO L 286 du 31.10.2009.

<sup>17</sup> Directive 2010/63/UE relative à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques, JO L 276 du 20.10.2010.

Les améliorations en matière de traitement des litiges réalisées à l'échelle nationale n'auront aucune incidence sur le droit de déposer une plainte auprès de la Commission, mais elles devraient réduire le sentiment de frustration que le citoyen peut ressentir lorsque les institutions de l'UE sont amenées à pallier l'absence de solution à l'échelle nationale. Ces améliorations s'inscriraient également dans le droit fil d'une tendance récemment observée dans d'autres politiques de l'UE, notamment la législation relative aux consommateurs<sup>18</sup>, qui consiste à prévoir, à l'échelle nationale, des dispositions spécifiques relatives au règlement des plaintes et des litiges. La Commission estime qu'il serait utile d'explorer les possibilités de prendre une initiative visant à améliorer le traitement des plaintes par les États membres. Cette initiative pourrait inclure notamment des critères généraux, contraignants ou non contraignants, assortis de dispositions sectorielles contraignantes, et concernerait:

*les plaintes mettant l'accent sur la nécessité d'une intervention de l'autorité compétente.* Les critères de traitement des plaintes de l'UE viseraient à instaurer des conditions équitables en termes de capacité de réaction des autorités compétentes et à fournir des garanties générales sur des questions telles que la confidentialité, la tenue des dossiers et la diligence du traitement.

*les plaintes mettant l'accent sur l'absence de réaction administrative ou sur l'inadéquation de celle-ci.* Les critères de traitement des plaintes de l'UE viseraient à fournir aux citoyens un moyen de porter leur mécontentement à la connaissance d'un organisme de contrôle administratif national indépendant, tel qu'un médiateur.

*Les plaintes pour lesquelles la médiation ou tout autre mécanisme similaire de règlement des litiges peuvent être appropriés.* Les critères de l'UE prévoiraient un mécanisme destiné à couvrir les situations dans lesquelles les parties ont mutuellement intérêt à trouver une solution à l'amiable.

*Objectif: améliorer l'accès à la justice.*

Les dispositions spécifiques visant à garantir un accès approprié à la justice sont actuellement limitées à un petit nombre de domaines de la législation de l'environnement de l'UE. Une proposition de la Commission de 2003<sup>19</sup> visant à faciliter un accès plus étendu n'a pas progressé, mais le contexte plus large a évolué. En particulier, la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé récemment que les juridictions nationales doivent donner aux règles relatives à l'accès à la justice une interprétation conforme à la convention d'Aarhus<sup>20</sup>. Les juridictions nationales et les milieux économiques et environnementaux ne savent pas avec certitude quelles sont les implications de cette décision.

---

<sup>18</sup> Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE, JO L 211 du 14.8.2009.

<sup>19</sup> COM(2003) 624 final.

<sup>20</sup> Affaire C-240/09.

La Commission estime qu'il convient d'étudier la manière de donner plus de certitude aux juridictions nationales et aux milieux économiques et environnementaux. Au rang des possibilités figurent:

- l'élaboration de lignes directrices prenant en considération l'abondante jurisprudence récente afin d'améliorer la mise en œuvre des dispositions actuelles en matière d'accès à la justice<sup>21</sup>, et
- la définition, à l'échelle de l'UE, des conditions permettant d'assurer un accès efficace aux juridictions nationales pour tous les domaines concernés par la législation environnementale de l'UE.

*Objectif: améliorer les résultats dans le domaine de l'environnement par des accords relatifs au renforcement des capacités et à la mise en œuvre qui soient contraignants pour les États membres*

Au niveau européen, des réseaux ont été créés par des médiateurs, des agences de l'environnement, des inspecteurs, des juristes travaillant avec les gouvernements, des juges et des procureurs. Toutefois, malgré un certain nombre d'initiatives, le potentiel de coopération n'a pas été pleinement exploité entre tous les réseaux. La difficulté consiste à veiller, d'une part, à ce que les réseaux disposent d'un secrétariat suffisamment stable pour fonctionner de manière efficace sur de longues périodes et, d'autre part, à repérer et à lancer des projets et des initiatives susceptibles d'aider les membres du réseau et à faciliter la mise en œuvre.

Les réseaux peuvent être utiles à l'intérieur des États membres également, par exemple pour mieux associer les autorités régionales et locales à la mise en œuvre. L'établissement de liens entre les inspecteurs ou les procureurs nationaux peut également constituer une contribution importante<sup>22</sup>.

Lorsque des problèmes apparaissent, il importe que les États membres s'engagent clairement à mettre en place des mesures, assorties de critères et d'échéances, afin d'obtenir les résultats nécessaires. Ces engagements doivent être formalisés et portés à la connaissance du public, de sorte que les États membres, le Parlement européen, les entreprises et les citoyens aient l'assurance que leurs préoccupations sont prises en considération dans un cadre structuré. Cela pourrait se faire par l'intermédiaire d'accords de partenariat de mise en œuvre conçus pour contribuer à obtenir de meilleurs résultats en matière d'environnement.

La Commission estime que des améliorations pourraient être réalisées grâce à:

- une coopération active avec les réseaux de l'UE, en mettant l'accent sur leurs rôles distinctifs et sur leurs points forts, en évitant les doubles emplois et en facilitant la communication transréseaux. Cette coopération se déroulera dans le respect de l'autonomie tant de la Commission que des réseaux. Ses résultats pourraient couvrir le soutien à des actions de formation des procureurs, des enquêteurs, ainsi que des juges. Ces réseaux pourraient notamment permettre de déboucher sur:

<sup>21</sup> Directive 2003/35/CE.

<sup>22</sup> L'Irlande et la région flamande de la Belgique peuvent être citées à titre d'exemple.

- des informations sur des approches complémentaires efficaces dans le domaine du respect et de la mise en œuvre;
- des conseils ou autres formes d'assistance aux médiateurs nationaux en ce qui concerne l'examen de plaintes portant sur le droit de l'environnement de l'UE;
- des propositions de critères relatifs à l'application de sanctions administratives et pénales, destinées aux procureurs;
- des conseils sur la manière de combler les lacunes dans les données disponibles concernant les mesures prises à l'échelle nationale pour promouvoir le respect de la législation et mettre en œuvre cette dernière;
- un avis global sur le caractère réalisable et applicable des propositions de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement.

- l'organisation conjointe, avec le Comité des régions, d'événements et de conférences sur la mise en œuvre et la création d'une plate-forme de coopération technique sur l'environnement sur le modèle de la plateforme sur la santé déjà existante;
- des accords de mise en œuvre qui, sans préjudice des dispositions des traités et du rôle de la Commission en tant que gardienne des traités, engagent les États membres à mener des actions préventives dans le but de renforcer la capacité d'assurer une mise en œuvre effective ou, le cas échéant, correctives pour régler des problèmes spécifiques par des mesures ciblées. Des accords de mise en œuvre prenant la forme de partenariats pourraient, à un stade précoce, orienter l'aide de l'UE vers des structures de mise en œuvre renforcées dans les États membres et pourraient être reliés à d'autres initiatives mentionnées dans la présente communication (systèmes d'information, mécanismes de traitement des plaintes et inspections efficaces, par exemple). Ils pourraient également, au cas par cas, soutenir les plans de mesures correctives adoptés par un État membre pour résoudre des problèmes spécifiques grâce à des programmes de travail ciblés et dotés de ressources suffisantes, prévoyant des étapes intermédiaires et des garanties de transparence et autres.

## Conclusion

La présente communication complète les communications de 2007 et 2008 mentionnées précédemment. Elle approfondit des idées visant essentiellement à doter les États membres de meilleurs instruments afin qu'ils puissent améliorer la mise en œuvre sur le terrain.

La connaissance et la réactivité sont des facettes complémentaires de la mise en œuvre. Pour ne citer qu'un exemple, de meilleures connaissances peuvent aider les autorités douanières à mettre en place de meilleures stratégies de lutte contre le commerce illicite des déchets et des espèces menacées.

La mise en œuvre a un coût. Mais le coût de l'absence de mise en œuvre est très souvent beaucoup plus élevé, c'est pourquoi l'adoption des mesures proposées dans la présente communication représente un bon investissement, non seulement pour le futur, mais aussi pour le présent.

La présente communication est adressée au Parlement européen, aux États membres, aux citoyens et à toutes les parties intéressées par la mise en œuvre et l'application du droit de l'environnement. Le 7<sup>e</sup> programme d'action pour l'environnement devrait garantir un suivi approprié et les mesures spécifiques feront l'objet d'une analyse d'impact.