

**Présentation du rapport général par  
Mattias GUYOMAR,  
Maître des Requêtes au Conseil d'Etat de France**

Je vais m'employer à introduire les débats de cet après-midi en me fondant sur les contributions des différentes juridictions membres de l'association<sup>1</sup>, qui sont particulièrement riches et ont nourri les réflexions suivantes.

Comme le Président vient de l'exposer, les questions relatives à la pollution et à la gestion des déchets sont un enjeu par nature européen. En effet, que ce soient les eaux, l'air ou les sols, leur contamination ne connaît pas de frontières.

Il est donc particulièrement pertinent d'apporter aux problèmes environnementaux que posent la pollution ou la gestion des déchets une réponse qui soit transnationale et le niveau européen apparaît certainement, pour ce faire, comme le plus adéquat.

Il y a d'ailleurs – sans avoir la prétention de les détailler tous - floraison de textes communautaires dans ce domaine.

Je n'en citerai que quelques uns d'entre eux.

### **Le cadre juridique communautaire**

La directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, mieux connue sous son acronyme IPPC, doit être citée en premier lieu.

Mais il faut aussi relever la directive du 21 avril 2004 relative à la prévention et à la réparation des dommages environnementaux sur laquelle je reviendrai plus tard.

Doivent être également cités :

-la directive n° 2006/11/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté ;

-la directive-cadre 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets (qui remplace la directive 75/442/CEE) ;

-le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets;

- ou encore - il y a été fait allusion ce matin – la directive, en projet, cadre sur la protection des sols.

---

<sup>1</sup> Ces contributions sont accessibles in extenso sur le site de l'association [www.juradmin.be](http://www.juradmin.be) .

Il me semble pouvoir déduire de cette énumération que, d'une certaine manière, nous sommes aujourd'hui dans un espace saturé de règles communautaires dont les objets parfois se recoupent, parfois se complètent.

Ainsi, selon que l'on vise la nature de la pollution, l'on devra s'en référer à la directive du 5 avril 2006 (déchets) ou à celle du 15 février 2006 (pollution en milieux aquatiques). Selon que l'on vise le débiteur de l'obligation de réparer le dommage, ce sera à la directive du 21 avril 2004 (responsabilité environnementale) qu'il faudra être attentif. Selon que l'on visera, demain sans doute, le lieu d'accueil de la pollution, ce sera la directive-cadre sur la protection des sols qu'il y aura lieu d'appliquer.

Et l'on comprend dès lors que par le fait de développer des règles qui pour certaines visent l'objet polluant, d'autres l'acteur polluant, d'autres encore le lieu pollué, nous sommes confrontés à une imbrication de règles dont il faut assurer la conciliation.

A cette imbrication entre elles des règles communautaires, vient s'ajouter celle des règles de droit communautaire et des règles de droit national. De ces constats peuvent, je crois, s'inférer quelques certitudes mais aussi, malheureusement, bon nombre d'incertitudes.

### **Certitudes et incertitudes**

Sans m'étendre sur celle-ci, la première certitude tient au fait que l'échelon européen est le plus pertinent pour traiter les questions d'ordre environnemental en ce qu'elles concernent l'ensemble des Etats membres et des acteurs économiques - les entreprises et leur conseil - qui eux-mêmes fonctionnent à l'échelon européen.

Ma deuxième certitude réside dans le constat de l'importance du principe pollueur/payeur inscrit à l'article 174 du Traité et qui est appelé à occuper une place de plus en plus importante dans le droit communautaire de l'environnement. Il forme d'ailleurs le cœur de la directive du 21 avril 2004 déjà citée. On le retrouve en outre consacré aujourd'hui dans bon nombre de législations nationales.

Ma troisième certitude s'appuie sur le principe de subsidiarité. Le droit communautaire constitue le socle commun : il définit des exigences minimales, les normes nationales pouvant être plus sévères.

La force attractive qu'exerce le droit communautaire forme la dernière certitude. Cette force attractive tient à l'effet des obligations de transposition qui pèsent sur les Etats membres et qui conduisent, au terme des procédures en manquement et des condamnations qui s'en suivent éventuellement, à une approche extensive des notions retenues et consacrées par le juge communautaire lui-même.

Je vais illustrer mon propos. Dans la directive du 15 février 2006 précitée, le législateur communautaire a opté pour un système d'autorisation préalable. Ce faisant, le législateur communautaire exige plus que certaines règles nationales qui se limitent à une déclaration préalable. Or, cette conception extensive a été retenue et consacrée par le juge communautaire.

L'arrêt VAN DE WALLE rendu par la Cour de Justice des Communautés européennes le 7 septembre 2004 se fonde sur une notion de déchets très large et qui n'a cessé de poser des

difficultés aux Etats membres dont les juridictions n'avaient pas nécessairement adopté une conception aussi large.

Voilà donc les quelques certitudes que je dégage.

Mais des incertitudes doivent aussi être relevées. Car il reste, dans le règlement de la matière environnementale, du flou, des difficultés que nous pourrions creuser ensemble, parce que nous sommes confrontés, nous, juges nationaux ici rassemblés, aux mêmes difficultés qui tiennent pour partie à celles que rencontre le droit communautaire.

J'en citerai quelques-unes.

La première incertitude est évidemment celle relative à la notion même de déchets qui soulève la question de savoir si l'approche extensive consacrée par l'arrêt VAN DE WALLE est susceptible de se voir inscrite dans la directive-cadre en projet ou si, bien au contraire, les Etats membres sont en mesure d' « obtenir », en quelque sorte, une réduction de la portée de la notion, l'arrêt VAN DE WALLE, je vous le rappelle, ayant été jusqu'à qualifier - comme tel - de déchets, le sol contaminé par des hydrocarbures.

Une deuxième notion qui engendre des difficultés est celle de remise en état. Qu'est-ce que la remise en d'état d'un site ? Est-ce la remise en état initial avant la pollution ? Ou est-ce la remise dans un état compatible avec un usage futur ?

Il y aussi la question de la notion d' « autorités compétentes ». S'agit-il de l'Etat ? S'agit-il des autorités locales ? En effet, par définition, le droit communautaire est indifférent à la question de savoir qui est, au sein des systèmes nationaux, l' « autorité compétente », ce qui confère aux Etats membres une marge pouvant aboutir à des situations parfois complexes, voire même à des incohérences.

Je terminerai cette énumération, qui n'est évidemment pas exhaustive, en soulignant les limites de la directive du 21 avril 2004 et notamment l'ambiguïté de la notion d'exploitant qu'elle comporte. Citons ainsi l'article 2.12 de cette directive : « L'exploitant est toute personne physique ou morale qui exploite ou détient l'installation ».

Cet article définit l'exploitant par l'exploitant ou le détenteur qui sont des notions qu'en droit interne précisément, l'on oppose généralement. Il revient au juge communautaire et, avant lui, aux juges nationaux, d'éclairer cette notion particulièrement déterminante d'exploitant, et c'est là l'une des difficultés auxquelles nous sommes confrontés dans notre métier.

Mais il y a d'autres « zones » d'incertitude. Une place importante est laissée à la subsidiarité et l'on peut s'en féliciter. Toutefois, paradoxalement aussi, cette marge offerte aux Etats membres est source potentielle d'insécurité juridique. Je m'y attarderai plus avant ensuite.

Sans doute, l'insécurité juridique en la matière tient-elle à l'insuffisante harmonisation des systèmes nationaux et il revient au droit communautaire non pas d'imposer un standard incompatible avec les réalités de chaque Etat membre, mais de délimiter un socle juridique qui soit commun à chacun d'entre nous.

Je relèverai encore une limite de la directive du 21 avril 2004 et le renoncement qu'elle comporte à instaurer une systématisation de la responsabilité subsidiaire de l'Etat. Certes, elle

prévoit cette responsabilité subsidiaire mais elle est facultative et donc laissée à la discrétion de chacun des Etats membres. Le principe de subsidiarité est ici, également de façon paradoxale, source d'insécurité.

Il résulte de ce bref état des lieux normatif que les Etats membres sont à la fois producteurs de la norme communautaire et nationale et acteurs chargés d'en assurer le respect.

Je vais m'attacher maintenant à vous présenter le fruit d'une approche comparée, objet même des travaux de cette journée, qui consiste à faire le pari que nous avons à apprendre, nous juges d'une juridiction nationale, des juridictions des autres Etats par la comparaison des réponses nationales faites par les membres de l'association, lorsqu'elles sont apportées à des questions qui leur sont communes. Cette présentation s'articulera autour de trois points de vue, à savoir :

-du point de vue des systèmes juridiques et de leur imbrication ;

-des acteurs du domaine de l'environnement : il faut, sous cet angle d'approche, envisager le rôle dont est investi l'Etat garant du respect des règles, mais aussi celui des acteurs économiques, des entreprises et de leur conseil, et je tenterai, à cette occasion, d'indiquer comment chaque Etat a répondu aux questions que le Président posait et qui tenaient à savoir qui est responsable ou encore qui est débiteur en cas de pollution?

-des juges, communautaire et nationaux, chargés d'appliquer ces systèmes juridiques aux acteurs du domaine de l'environnement et nous verrons ensemble comment ils tranchent les conflits de normes en même temps qu'ils réduisent les litiges opposant les acteurs entre eux, cherchant à chaque fois, à concilier- ce qui, je crois, est l'enjeu commun à nous tous - la protection de l'environnement, d'une part, et la prise en compte des intérêts économiques, d'autre part.

### **L'imbrication des systèmes juridiques**

L'imbrication des systèmes juridiques est une problématique que résout, pour une large part, le droit communautaire et la primauté qui lui est attachée dans la mesure où, de là-même, résulte une convergence grandissante des systèmes juridiques qui sont en effet appelés à se rapprocher de plus en plus par le mécanisme-même de la transposition et la définition d'une norme commune.

Si l'on doit toutefois comparer les différents systèmes juridiques des Etats membres de l'Union européenne, un premier critère de distinction qui peut être utilisé est celui de la chronologie selon que les Etats membres ont bâti un régime juridique relatif à la gestion des déchets ou des sites pollués avant ou après que soit intervenue la définition des règles communautaires. Sur ce plan, le paradoxe tient à ce que lorsqu'un Etat a, de son propre chef, soit avant même que les obligations inhérentes au droit communautaire ne lui imposent de le faire, élaboré un régime juridique, il y a plus de difficultés à concilier les règles nationales déjà établies et les règles communautaires alors même que celles-ci ne fixent que des standards minimaux. C'est le cas de la France en ce qui concerne la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux et la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement,.

En revanche, lorsque les Etats membres ont bâti leur régime juridique au moment où le droit communautaire lui-même a été défini ou l'ont rebâti en fonction du nouveau cadre normatif établi au niveau européen, les difficultés qui se posent sont moindres et ce, par le fait même de la transposition complète du système communautaire que celle-ci ait été opérée par un jeu de « copier/coller » ou de totale irrigation de leurs règles nationales.

Cependant, tous les régimes juridiques, qu'ils soient antérieurs, concomitants ou postérieurs à la définition de la norme de droit communautaire, se sont employés à parfaitement respecter les exigences de cette norme. Ainsi, dans les rapports nationaux, j'ai été frappé de relever que certains Etats, comme les Pays-Bas, l'Italie, le Portugal, la Finlande ou encore l'Estonie, se sont appliqués à assurer une complète transposition des règles communautaires.

Ce faisant, certains distinguent toutefois deux types de législations : l'une propre aux dommages environnementaux et l'autre, aux déchets. C'est le cas de la France mais c'est aussi le cas de la Finlande et de l'Allemagne. Certains Etats ont, au contraire, bâti, sur le modèle de la directive du 21 avril 2004, une législation qui embrasse à elle-seule l'ensemble des dommages environnementaux sans distinguer selon qu'il s'agit de contamination de sites liée à des exploitations ou de pures questions de déchets.

Je noterai par ailleurs le caractère particulièrement complexe de certains systèmes. Le système polonais par exemple, très proche du système français, a mis en place trois régimes qui se complètent : un régime de responsabilité civile, un régime de responsabilité pénale et un régime administratif. C'est là un système complexe parce qu'il emporte avec lui certains risques de chevauchement d'un système sur l'autre. La France possède un système semblable articulé autour d'un système de police administrative, que ce soit en matière de déchets ou en matière d'installations classées, assorti d'un régime de sanctions administratives si les obligations de police ne sont pas respectées et aussi concurremment - concurremment mais éventuellement aussi simultanément - un régime de sanctions pénales.

Ces exemples montrent que dans un même mouvement de complète transposition du droit communautaire, les réponses nationales peuvent être variées et cette hétérogénéité résulte, d'une certaine manière, de cette marge dont disposent les Etats membres, au nom du principe de subsidiarité, pour traiter des matières environnementales.

## **L'intervention de nombreux acteurs**

Il faut ensuite relever que ces systèmes juridiques peuvent conduire à une complexification du cadre juridique approché sous l'angle des acteurs. Ceux-ci ne peuvent pas être résumés de manière caricaturale : il n'y a pas d'un côté, l'autorité publique qui serait garante de respect de l'environnement et de l'autre, les acteurs privés, économiques qui seraient les pollueurs. La croissance économique est aussi affaire d'Etat. Je ne crois donc pas que l'on puisse opposer les uns aux autres.

Il y a aussi une grande variété dans la définition des acteurs. En ce qui concerne l'autorité publique, tout d'abord, l'on définit dans certains Etats membres, l'autorité locale comme « autorité étatique » en fonction de la matière concernée. C'est le cas par exemple en France où le responsable de la police des déchets est le maire et le responsable de la police des installations classées est le préfet avec en cas de carence du maire un pouvoir de substitution du préfet. Par ailleurs, lorsqu'un déchet a été produit dans le cadre d'une installation classée, la possibilité est ouverte d'une intervention concurrente du maire, sur le fondement de la

législation sur le déchet, et du préfet, sur le fondement de celle des installations classées. Une décision récente du Conseil d'Etat (11 janvier 2007 *Ministre de l'écologie et du développement durable c/ Société Barbazanges Tri Ouest*) le rappelle.

Un tel système est beaucoup trop complexe. Trop complexe pour les acteurs économiques eux-mêmes qui sont soumis à deux régimes juridiques distincts dont deux autorités administratives distinctes sont chargées d'assurer le respect, contrôle lui-même assorti de deux séries d'obligations distinctes. Trop complexe aussi pour les maires et les préfets qui parfois - avant que le juge n'y mette bon ordre - sont intervenus de manière peu profitable au regard du respect des obligations environnementales.

En Irlande, aussi, les autorités locales sont compétentes en matière de déchets, alors que c'est une agence nationale qui l'est pour la protection de l'environnement. Ce système faisant intervenir une agence se retrouve d'ailleurs dans d'autres Etats membres. C'est le cas, par exemple, en Grande-Bretagne, où il y a à la fois compétence des autorités locales et d'une agence pour l'environnement constituée au niveau national.

Dans certains Etats membres, la répartition des compétences n'est pas fonction de l'objet de la législation, c'est l'ampleur du site ou de la taille de l'exploitation qui est déterminante - tel est le cas de l'Italie s'agissant de la répartition des compétences entre l'Etat et la région.

La définition est variée mais elle est aussi parfois croisée. Cependant, dans tous les cas, ces compétences conduisent à l'attribution à l'autorité administrative d'un pouvoir de police. Ce pouvoir de police comprend généralement un pouvoir de contrainte, qui peut aller jusqu'à l'exécution d'office des travaux, c'est le cas en France, aux Pays-Bas, en Estonie, et même jusqu'à la constitution forcée de caution ou de garantie, comme c'est le cas en Allemagne. Elle peut aussi entraîner la responsabilité de l'Etat si celui-ci manque à ses obligations.

Il me faut revenir sur un point déjà cité tenant à la faculté offerte aux Etats membres par la directive du 21 avril 2004, de prévoir une responsabilité subsidiaire de l'Etat. En ma qualité de juge, je regrette que cette faculté ne soit pas une obligation à l'échelle européenne. Ceci pour une raison très simple : lorsque le débiteur - et j'y reviendrai dans un instant - se trouve défaillant, soit qu'on ne l'ait pas identifié, soit qu'il soit devenu insolvable, certains Etats membres ont prévu la possibilité de se retourner contre l'Etat, qui in fine sera le garant du respect des obligations environnementales ; en revanche, dans d'autres Etats membres où la règle n'est pas prévue, certaines remises en état, certains frais relatifs à la prise en charge des dommages risquent de ne pas être assumés. Il y a là, ne serait-ce qu'au niveau des distorsions de concurrence, une hétérogénéité de la règle de fond que je ne crois pas souhaitable.

Certains Etats - je vous le disais à l'instant - ont admis que l'Etat soit tenu de se porter garant lorsque le débiteur est défaillant. C'est le cas en France. La décision *Alusuisse Lonza France* (Assemblée du contentieux 8 juillet 2005) nous enseigne que si, pour des raisons tenant à la prescription, l'Etat ne peut plus mettre les obligations de remise en état à la charge de l'exploitant, c'est à lui que revient de les assumer. J'ai relevé, dans les rapports nationaux, une jurisprudence autrichienne de 1996, du 4 juin 1996, prévoyant la condamnation d'une province en réparation d'un préjudice, un exemple finlandais, où la commune peut être, en dernier ressort, appelée à garantir la prise en charge de la réparation du dommage si tous les responsables sont défaillants.

Il y a donc variété de réponses en fonction des Etats membres ; cette variété, hormis le cas où il n'y aurait pas de responsabilité subsidiaire de l'Etat, n'est cependant pas préjudiciable au bon fonctionnement du système, car la solution à apporter relève, en quelque sorte, de la « machinerie administrative » même si celle-ci est parfois un peu complexe.

Bien plus préjudiciable, en revanche, est la variété des réponses apportées à la question du responsable c'est-à-dire à la question de savoir qui est le débiteur des obligations environnementales. Le droit communautaire n'est pas suffisamment contraignant, la définition – je n'y reviens pas - de l'exploitant dans la directive du 21 avril 2004, en témoigne. Or, la plupart des systèmes juridiques nationaux font précisément de l'exploitant le débiteur des obligations de remise en état ou de réparation du dommage. Parfois d'ailleurs le débiteur est déterminé sur la base même de l'autorisation d'exploiter – je renvoie à cet égard aux exemples luxembourgeois ou grecs - lorsqu'il y a une succession d'exploitants, une chaîne, une cascade de responsabilités. Dans ce cas, les réponses sont généralement similaires, l'on va rechercher le responsable premier.

Ceci étant dit, je me dois d'indiquer que la plupart des systèmes juridiques des Etats membres ont organisé le principe de la responsabilité subsidiaire. En effet, à défaut de pouvoir identifier l'exploitant, le détenteur peut être mis en cause, c'est le cas en Espagne et en Finlande, par exemple. A défaut du détenteur ou de l'exploitant, c'est le propriétaire qui est considéré comme le responsable : en Hongrie, il l'est d'ailleurs au premier chef, mais en Irlande, en Autriche ou aux Pays-Bas, sa responsabilité est considérée à titre subsidiaire.

Enfin, il est, à mon sens, intéressant de relever le cas des Etats, qui n'ont pas mis en place de responsabilité objective en raison de la qualité d'exploitant, détenteur ou propriétaire et qui font une application directe, selon moi, tout à fait pertinente du principe pollueur/payeur. Il n'y a donc pas de présomption de responsabilité pesant sur tel ou tel en fonction de sa qualité puisque c'est celui qui a causé le dommage qui le réparera. C'est le cas en Grande-Bretagne, c'est également le système qui est d'application au Portugal ou en Italie. Dans ces systèmes, c'est souvent le juge qui sera le mieux à même d'apporter de manière définitive la réponse à la question de savoir qui est responsable et cette solution me semble épouser plus précisément voire plus exactement la réalité économique et environnementale.

## **Les attributions des juges nationaux et communautaire**

J'en viens ainsi au dernier point de vue que je souhaitais aborder à savoir celui des juges qu'ils soient communautaire ou nationaux et qui m'apparaît particulièrement intéressant dès lors qu'il leur revient en dernier lieu d'assurer la cohérence et l'équilibre du système juridique mis en place, c'est-à-dire de trancher les conflits de normes et réduire les litiges qui opposent les différents acteurs en présence. Cette tâche, les juges l'accomplissent sur le fondement d'un droit communautaire, mais aussi d'un droit national qui est de plus en plus « commun », car derrière la variété des réponses ou des systèmes juridiques nationaux, je note de fortes convergences. C'est pourquoi je veux aussi examiner la question suivante: pourrait-il y avoir un droit commun de l'environnement qui pourrait être autre chose qu'un droit communautaire de l'environnement? Et c'est là que notre approche de droit comparé devient particulièrement utile car, au terme cet exercice, c'est clairement le droit communautaire qui joue le rôle de levier conduisant chacun des Etats membres à forger ce droit commun, droit commun par ailleurs nécessaire pour la protection de notre environnement, droit commun également nécessaire pour l'équilibre économique propre aux entreprises qui sont en concurrence les unes avec les autres.

Examinons maintenant comment fonctionnent ces juridictions?

Ce dialogue passe d'abord par la procédure formalisée de la question préjudicielle. La question préjudicielle peut en effet conduire à la définition de la notion au sens du droit communautaire. La question préjudicielle peut être aussi l'occasion pour le juge communautaire de se prononcer sur la validité d'une directive et je voudrais citer l'arrêt ARCELOR du 8 février 2007 par lequel le Conseil d'Etat français a posé la question au juge communautaire de la validité de la directive du Parlement européen et du Conseil n° 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, au regard du principe d'égalité communautaire. Se posait par ce biais la question de la concurrence entre les industries chimiques et plastiques au-delà du territoire d'un Etat membre. Dans une telle matière, c'est bien au juge communautaire qu'il revient de se prononcer et cela est d'autant plus vrai qu'un marché de quotas d'émission de gaz à effet de serre ne peut fonctionner qu'à l'échelon européen.

Je donnerai un dernier exemple d'une question préjudicielle également posée par le Conseil d'Etat de France, justifiée par le souci de combiner des systèmes qui parfois « grincent » entre eux. Je relevais plus tôt que plus un système est antérieur aux textes communautaires, plus il répond à sa propre logique et plus il est en difficulté potentielle par rapport aux exigences communautaires. En disant cela, je pensais précisément au système français que je suis chargé de faire appliquer quotidiennement. Dans un arrêt du 27 juin 2007 Association nationale pour la protection des Eaux et Rivières, une question préjudicielle a été posée à la Cour de Justice des Communautés européennes quant à l'interprétation d'une directive, celle du 15 février 2006 (pollution en milieu aquatique). Cette question porte sur la notion d'autorisation préalable à laquelle le versement des rejets polluants est subordonné pour des substances qui sont énoncées en annexe de cette directive. Car dans le système juridique français, des ordonnances de simplification du droit ont été adoptées de telle sorte que pour de petites entreprises, en l'occurrence de piscicultures, il a été décidé de remplacer l'autorisation préalable, formalité « lourde », par une déclaration préalable. Et voilà où cela grince, car nous avons deux logiques qui sont confrontées et qui ne sont pas de nature à se combiner aisément entre elles : une logique qui vise l'objet, la pollution, c'est ce que j'appellerai la logique matérielle qui est celle de la directive - en tant que tel, ce rejet est polluant et donc, si vous êtes susceptible de l'émettre, vous devez être soumis à autorisation - et une logique organique, celle de la France, qui vise la taille de l'exploitation comme critère d'application du système juridique, les petites entreprises pouvant fonctionner avec une simple déclaration. L'autorisation préalable au sens de la directive peut-elle être un système de déclaration assortie, comme c'est le cas en France, d'un droit d'opposition du préfet. Le Conseil d'Etat de France attend la réponse de la Cour de justice et bien évidemment il la fera sienne.

Je voudrais maintenant aborder les prérogatives des juges au contentieux. La France, connaît, au contentieux administratif, un système dérogatoire du droit commun puisque le juge administratif est pourvu de prérogatives de pleine juridiction qui lui donnent le pouvoir non seulement d'annuler mais aussi de réformer. Ceci remonte au 19<sup>ème</sup> siècle lorsque le préfet qui était le responsable de la police des installations classées, siégeait en Conseil de préfecture en cas de contentieux. A partir de là, l'on a imaginé assez naturellement que le préfet statuant seul comme autorité administrative pouvait disposer des mêmes pouvoirs que lorsque, collégalement, il statuait de manière juridictionnelle, en Conseil de préfecture. Il y a donc en



France, un juge qui a les mêmes prérogatives que celles de l'administration : il a la faculté de réformer les autorisations, de les assortir de nouvelles prescriptions, d'en modifier les durées ou d'ordonner des mises en demeure.

Des rapports nationaux, il apparaît que ces prérogatives exorbitantes du droit commun existent dans d'autres Etats membres.

Certes, la plupart des systèmes nationaux ne confient pas de pouvoirs spécifiques au juge administratif en matière environnementale : ils se bornent à lui confier le pouvoir d'annulation. Est-ce suffisant ? Voilà une question que nos débats devront aussi aborder. Certains Etats cependant connaissent le pouvoir d'injonction mais ces pays forment une minorité. Je citerai par exemple les Pays-Bas.

Une autre spécificité tient à la question de savoir qui peut saisir le juge. Il est assez intéressant, sous cet angle, de relever l'existence d'une action populaire en Espagne et au Portugal. Au Portugal, au nom de l'intérêt collectif, toute personne intéressée, outre les associations et le ministère public, peut se substituer à la carence de l'administration et demander au juge de statuer sur l'absence d'une remise en état. Un arrêt de la Cour d'appel de Porto de 2001 mentionné dans le rapport introduit par le Portugal, témoigne de la force de cette action populaire. Action populaire que l'on retrouve également en Espagne où la carence des autorités publiques peut être mise en cause par des associations. Je constate que si, parmi les acteurs, je me suis plus haut borné à parler de l'Etat, des autorités administratives et des acteurs économiques, il faut aujourd'hui en ajouter d'autres à savoir ceux qui agissent au nom de la protection de l'environnement et qui, souvent, sont des associations. Sous cet angle, il serait d'ailleurs intéressant, dans le cadre du débat, d'aborder la notion de personnes habilitées, telle quelle existe au Royaume Uni, à saisir le juge.

Il est un dernier élément que je voudrais soulever et qui tient à la technicité de la matière. Nous voilà, nous, juges nationaux, confrontés à des litiges dont les enjeux scientifiques et techniques sont particulièrement lourds. Certes, dans la plupart des Etats membres, les juridictions peuvent recourir à l'expertise. J'ai ainsi noté dans le rapport allemand ou le rapport letton que les procédures d'expertise sont décrites comme « fréquentes ».

Je voudrais souligner deux exemples qui me semblent particulièrement intéressants. L'un d'entre eux est l'exemple des Pays-Bas où le Ministère de l'Environnement organise à la disposition des juridictions nationales une expertise impartiale destinée à éclairer le juge. Je note aussi le système finlandais dans lequel la Cour administrative suprême comprend deux juges experts qui siègent à mi-temps lorsque les litiges portent sur une matière environnementale requérant des connaissances technologiques ou en sciences naturelles particulières. Une telle rencontre entre technicien et juriste peut être fructueuse.

### **Eléments de conclusion**

Je me propose de lancer le débat autour des éléments suivants.

Tout d'abord, dans quelle mesure la définition de la règle communautaire - et cela vaut pour la Commission européenne comme pour le Parlement européen - tient-elle compte des traditions nationales, des droits nationaux qui préexistaient éventuellement ?

Dans quelle mesure le juge ou l'avocat joue-t-il sur les différences voire les divergences entre les systèmes juridiques communautaire et nationaux? Comment le juge communautaire ou national tranche-t-il les conflits de norme?

Il serait aussi intéressant d'entendre les participants du panel sur la question de la technicité : il y a des standards, je pense aux « BAT » (best available techniques), par exemple. Il serait utile d'examiner comment leur définition à l'échelle communautaire peut-être reçue dans les différents Etats membres et par les juges nationaux.

Je terminerai en affirmant que l'harmonisation des systèmes juridiques constitue un enjeu – je crois l'avoir démontré - à la fois environnemental et économique. Cette harmonisation résulte des exigences du droit communautaire. Elle s'inscrit dans le rôle tant du législateur communautaire que des gouvernements nationaux. Mais en dernier ressort, je crois que c'est sur le juge que repose cet effort d'harmonisation, ce qui rend indispensable le dialogue entre le juge communautaire et les juges nationaux.

Et le dialogue mené aujourd'hui est fructueux : je crois qu'à nos défis communs qui se révèlent dans un espace juridique partagé, nous devons nous efforcer d'apporter des réponses convergentes dans la dimension technique des litiges, comme dans la dimension juridique qu'ils comportent. La sécurité juridique le justifie et en cette matière, la sécurité juridique est une condition de la sécurité économique des acteurs. Je pense, sous cet angle, tant à l'absence de distorsion de concurrence qu'à la sécurité environnementale. La sécurité juridique est ainsi la condition tant de la sécurité environnementale que de la sécurité économique.

-----