

**L'IMPACT DU DROIT COMMUNAUTAIRE
SUR LE DROIT FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT**

Yves JEGOUZO

*Président honoraire de l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne)
Ancien Conseiller d'Etat en service extraordinaire*

Qui aurait pu dire dans les années sixties, au temps où Philippe Manin rédigeait les premiers travaux qui allaient en faire un des grands spécialistes de la construction européenne qu'il existerait un jour un droit communautaire de l'environnement et qu'environ 80 à 85 % des normes qui régissent en France la protection de l'environnement seraient d'origine communautaire ? A l'époque, la question n'était même pas posée. Le signataire de ces lignes peut d'ailleurs en témoigner puisque, rédigeant dans les mêmes années, une thèse portant largement sur les politiques communautaires¹, il n'y avait pas rencontré l'ombre d'une politique de l'environnement.

L'explication de ce silence est *a priori* très simple : aucune disposition du Traité de Rome ni des traités CECA ou CEEA (Euratom) n'habilitait les autorités communautaires à intervenir dans ce domaine². Mais on ne peut se satisfaire d'un tel constat sans se poser la question des raisons de ce silence alors que les textes fondateurs traitaient abondamment de l'énergie en général et du nucléaire en particulier mais aussi de l'agriculture, des transports, etc. ; autant de questions qui sont devenues des préoccupations essentielles en matière d'environnement.

L'inexistence en 1957, date du Traité de Rome, du concept même d'environnement est une autre explication qui vient alors à l'esprit. Mais, là encore, elle n'est pas déterminante. Il ne faut pas croire que les préoccupations environnementales étaient totalement absentes des réflexions des européens de l'époque : si le terme « environnement » était inconnu dans les textes, le législateur national faisait du droit de l'environnement sans le dire en légiférant sur la chasse, l'eau, les établissements dangereux, incommodes et insalubres, etc. La preuve en est que, très rapidement, s'est imposé le constat que la mise en oeuvre des principes fondamentaux de la libre circulation des produits à l'intérieur de l'espace communautaire pouvait se heurter à des législations nationales

¹ Y. Jégouzo, *L'élaboration de la politique économique de développement dans l'Europe communautaire*, Paris, LGDJ, 1969.

² V. B. Massiet du Biest, « Les perspectives de la politique communautaire de l'environnement », *RFAP* 1990, p. 79.

« environnementales » de nature à perturber les échanges intra-communautaires. Ce constat va d'ailleurs conduire très rapidement les autorités communautaires à intervenir dans le domaine de la prévention des pollutions et des nuisances : une première directive 67/548/CEE du 27 juin 1967 se fixera comme objectif d'harmoniser les normes d'emballage et d'étiquetage des substances dangereuses dans la mesure où les réglementations nationales entravaient la libre circulation des marchandises. D'une manière plus évidente encore puisqu'il ne s'agit plus ici de considérations de sécurité mais d'environnement au sens strict, les directives 70/157 et 70/220 de 1970³ vont fixer le niveau des nuisances sonores et des émissions polluantes des véhicules à moteur dans le but de permettre leur commercialisation dans l'espace communautaire.

Le problème de l'environnement est donc posé dès les premiers temps de la construction européenne. Mais, il faut souligner qu'il l'était en des termes qui auraient pu se révéler désastreux si l'objectif des instances communautaires s'était limité à écarter tout ce qui pouvait fausser la concurrence au sein du marché commun. Un droit communautaire fondé exclusivement sur l'objectif de l'instauration d'un grand marché et de la libre concurrence aurait pu constituer un instrument de démantèlement des protections nationales poussant les Etats membres vers le « moins-disant » environnemental. Cela aurait été dans la logique de la construction européenne dans ses débuts puisque la priorité au lendemain de la Seconde guerre mondiale est clairement donnée au développement économique dont on n'avait nullement conscience à l'époque qu'il devait être « durable ».

Or – et il faut le souligner à une époque où l'on s'interroge sur les apports de la construction européenne – c'est un scénario totalement inverse qui s'est déroulé.

S'agissant de l'harmonisation des contraintes environnementales nécessaire à la libre circulation, le Traité d'origine comportait un article 36 qui laissait aux Etats membres le droit de restreindre la libre circulation des marchandises pour des « raisons de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux ». Il y avait là le germe d'une reconnaissance d'objectifs qui seront peu à peu globalisés autour du concept d'environnement. Et la Cour de justice des Communautés européennes a vite franchi le pas en considérant dès 1985 que « la protection de l'environnement constitue une exigence impérative permettant de faire obstacle dans certaines conditions à la libre circulation des produits »⁴. Le seul moyen de concilier la libre circulation avec ces exigences consistera alors à engager une œuvre d'harmonisation des législations environnementales orientée vers la hausse des exigences environnementales et non dans le sens d'une réduction de celles-ci.

Cette démarche sera confortée par l'émergence au niveau tant international que des Etats membres du souci de prendre en compte les aspects qualitatifs du développement. Elle va conduire les autorités communautaires à bâtir progressivement une politique communautaire de l'environnement qui recevra un fondement juridique avec l'Acte

³ Directive 70/157/CEE du Conseil, du 6 février 1970, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au niveau sonore admissible et au dispositif d'échappement des véhicules à moteur, *JOCE* L 42 du 23 février 1970 p. 16 ; directive 70/220/CEE du Conseil, du 20 mars 1970, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les gaz provenant des moteurs à allumage commandé équipant les véhicules à moteur, *JOCE* L 76 du 6 avril 1970, p. 1.

⁴ CJCE, 12 juillet 1986, *Commission c/ Danemark*, 302/86, *Rec.* p. 4607.

unique européen entré en vigueur le 1er janvier 1987. Contrairement au Traité de Rome, l'Acte unique consacre un titre entier aux problèmes d'environnement (articles 130 R à 130 T). Ces dispositions ouvrent aux instances communautaires de nouveaux champs d'intervention : l'article 130 R définit les objectifs de la politique communautaire de l'environnement et énonce un certain nombre de principes directeurs destinés à orienter les interventions communautaires vers une meilleure protection de l'environnement.

Le traité sur l'Union européenne, le traité d'Amsterdam et le Traité de Nice ne vont pas modifier sensiblement les fondements de la politique communautaire de l'environnement ni accroître en ce domaine les compétences de la Communauté si ce n'est que l'accent sera mis de plus en plus sur la nécessité de lutter contre le réchauffement climatique et d'engager en ce sens des actions de plus en plus ambitieuses. Surtout, depuis, les Traités proclament à de nombreuses reprises - et de manière presque obsessionnelle - que le développement durable consacré par la Conférence de Rio de 1992 est considéré comme un objectif essentiel de la Communauté. Il doit inspirer l'ensemble de son action (article 6 CE). La construction européenne est ainsi devenue, contre toute attente, un puissant facteur de développement des politiques de l'environnement et, compte tenu de la place qui est accordée au droit communautaire dans la hiérarchie des normes, elle a fortement façonné le droit français. D'une part, le droit communautaire a constitué un facteur de « verdissement » - si on peut se permettre cette expression juridico-politique - du droit français quant au niveau de protection de l'environnement recherché. D'autre part, la méthode communautaire a modifié profondément la gouvernance des interventions publiques conduites en ce domaine.

I - L'incidence sur le niveau du droit français de l'environnement

Le point 2 de l'article 174 CE énonce clairement les orientations choisies par les auteurs du Traité : « La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé ». Il y a là un véritable « guide de l'intervention du législateur communautaire »⁵ pour l'élaboration des normes concernant spécifiquement la protection de l'environnement mais aussi pour celles qui, visant la réalisation du marché intérieur, ont des incidences sur l'environnement.

Certes cette ambition est nuancée puisque le texte ajoute que la poursuite de cet objectif doit tenir compte « de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union ». La réserve se justifie pleinement, puisque les problèmes environnementaux se posent de manière très différente dans les différents pays européens. Pour ne prendre que l'exemple de l'eau, il est bien certain que les exigences du droit communautaire ne sont pas les mêmes dans les pays méditerranéens que dans les pays nordiques.

Sous cette réserve, les normes environnementales communautaires constituent généralement un minimum. L'article 176 CE dispose que « les mesures de protection (...) ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque Etat membre, de mesures de protection renforcées ». La condition est seulement que cette législation renforcée soit compatible avec les traités et, notamment, les règles relatives à l'établissement du marché intérieur. Au nom de la protection de

⁵ P. Thieffry, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 103.