



**Le juge administratif
et
le droit communautaire
de l'environnement**

**National administrative courts
And
Community
Environmental law**

**Rapport général
General Report**

M. GUYOMAR

Maître de requêtes - Conseil d'Etat de France
Maître de requêtes - Council of State of France

**La réglementation des déchets et des installations polluantes
Regulations governing waste and polluting facilities**

**SEMINAIRE 28-01- 2008
Bruxelles-Brussels**

Je vais donc m'employer à introduire les débats de cet après-midi en me fondant sur les contributions des différentes juridictions membres de l'association¹, qui sont particulièrement riches et vont me permettre de nourrir le rapport que je vais maintenant présenter.

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.

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 ainsi que :

-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.

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

¹ Ces contributions sont accessibles in extenso sur le site de l'association www.juradmin.be .

Et l'on comprend déjà bien 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 peut, je crois, s'inférer quelques certitudes mais aussi, malheureusement, bon nombre d'incertitudes.

Sans m'étendre sur celle-ci, la première certitude tient au fait que l'échelon européen est certainement 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 repose sur une réflexion menée sur le principe pollueur/payeur inscrit dans l'article 174 du Traité 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 connaît 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 ?

A ce propos, non plus, le droit communautaire ne permet d'inférer aucune certitude.

Il y a 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 de la sorte 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 dans le renoncement qui la sous-tend 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 bien à la fois producteurs de la norme communautaire et nationale mais qu'ils en sont aussi les acteurs puisque chargés d'en assurer le respect.

Je vais m'attacher 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 est une problématique que résoud, 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 c'est-à-dire 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 impose 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, l'ensemble des régimes juridiques, qu'ils soient antérieurs, concomitants ou postérieurs à la définition de la norme de droit communautaire, se sont tous 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 a 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.

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 croissante 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 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 - 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 contraintes, 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. Car 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. Un arrêt ALU SUISSE (datant de la mi-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 responsabilités 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.

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 utile car, au terme de cette 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?

Il est bon de souligner tout d'abord que grâce à l'association, un dialogue s'est instauré entre les juges nationaux et le juge communautaire. Ce dialogue passe par 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 entre eux des systèmes qui parfois « grincent ». 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 au système français que je suis chargé de faire appliquer quotidiennement. Dans un arrêt du 27 juin 2007 (arrêt de l'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 entre elles : une logique qui vise l'objet, la pollution, c'est ce que j'appellerais 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 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^{ème} 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. Il me semble que cette rencontre entre technicien et juriste peut être fructueuse et est, par là-même, intéressante.

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 », 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 nécessaire 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 de la sécurité environnementale et de la sécurité économique.

**TABLEAU DE SYNTHÈSE DES
REponses DES ETATS-MEMBRES AU QUESTIONNAIRE**

Réponses à la question n° 2-1-a :

	Réponse	
ALLEMAGNE	<p>- Responsabilité du gérant des déchets + désormais du successeur ou prédécesseur en droit de la possession (<i>ie celui qui possède les déchets, avant ou après le gestionnaire ??</i>), incluant les personnes morales commerciales (Loi sur la protection des sols + loi sur les déchets)</p> <p>Constitution de cautions et de garanties financières (lois)</p> <p>- Limitation de la responsabilité financière du propriétaire de terrain à la valeur du terrain (JP Cour Constitutionnelle). Quid application aux successeurs/ précédésseurs en Droits ?</p> <p>- Responsabilité des ayants-cause confirmée (JP cour fédérale administrative).</p>	
TCHEQUIE	<p>- The Supreme Administrative court has not had any opportunity to decide on this question (no case dealing with directive 96-61 or directive 2006/12 before the SAC, but on integrated prevention at lower courts, decided on the basis of national law without any reference to the EC directives).</p>	
GRECE	<p>- No general provisions; only specific areas of the environmental law (hazardous wastes, quarries...), which provide for the obligation of the operator of the site to restore the polluted environment of the site. This obligation is provided in the permit.</p>	
ESTONIE	<p>- prevention and compensation for the environmental damage (implementation of the environmental liability directive by the Environmental Liability Act passed on 14 November 2007).</p> <p>- Specific regulation: the Integrated Pollution Prevention and Control Act (which transposes directive 96/61):</p> <p>(i) the operator of the site shall, within the limits of its technical or economic possibilities, immediately liquidate the pollution emitted by its installation. If he fails to do so, a state body shall organize the liquidation pursuant to the procedure provided for in the substitutive Enforcement and penalty Payment Act</p> <p>(ii) <u>after the termination of his activities</u>, the operator shall respect the conditions for the aftercare of the installation or its site imposed by th eissuer of the permit.</p>	
ROYAUME-UNI	<p>ne dit pas qui est responsable, mais apparemment potentiellement : le propriétaire du terrain, l'occupant, tte autre pers + l'Etat peut entreprendre les travaux</p>	
IRLAND	<p>Un peu comme en France: - <u>regulatory authorities</u> : (i) local authorities responsible for the</p>	

	<p>supervision and enforcement of the relevant provisions of the Waste Management Acts 1996-2003</p> <p>(ii) Environmental Protection Agency (EPA), responsible for the grant of integrated pollution Prevention Control (IPPC) licences + for the issue of waste licences to facilities including landfills...</p> <p><u>- responsible persons:</u></p> <p>(i) the holders of waste licence (section 14 of the Waste management Act 1996 amended by the Protection of the Environment Act 2003) and IPPC licence (same act + Air pollution act 1987 and Local Government (water pollution) Acts 1977-1990. + the surrender of the licence agreed by the SPA</p> <p>(ii) the owner of the land upon in which the waste discovered consented to that waste disposal or recovery (no matter if he does not know that it waste hazardous waste – <i>Wicklow county Council v. fenton 2003</i></p> <p>- en cas d'entreprise en liquidation : non paiement (?) (<i>Minister fr the environment v. Irish ISPAT Ltd 2005</i>).</p> <p>- ?? en cas dissolution PM?</p>	
LUXEMBOURG	<p>- Pas d'information sur qui est <u>responsable</u> de la remise en état (mais à priori les exploitants- cf mécanisme législatif ci-dessous). mais apparemment pas de contentieux sur cette question.</p> <p>- transposition directive 96/61 par loi du 10 juin 1999 modifiée par loi 19 nov 2003</p> <p>→ <u>même mécanisme qu'en France</u> : (i) déclaration préalable de cessation d'activité, avec copie pour info au maire de la commun de l'établissement, (ii) prescriptions de remise en état fixées par les ministres et les maires (suivant leurs compétences respectives d'autorisation) (iii) idem quand cessation non déclarées.</p> <p>- <u>contentieux sur la possibilité de prescrire des mesures de remise en état</u> en cas de cessation partielle (tribunal administratif non appelé du 12 mars 2007 n° 21809 du rôle)</p> <p>+ tribunal s'estime incompétent pour apprécier l'impossibilité d'exécuter les mesures prescrite alléguée par l'exploitant (relève de modalité d'exécution d'une décision administrative la preuve de la pollution</p> <p>- <u>un seul contentieux</u> portant application directe de la directive 75 sur déchets : recours en annulation contre un règlement grand-ducal du 1^{er} oct 2002 instituant une prime d'entretien du paysage et de l'environnement et à l'encouragement d'une agriculture respectueuse de l'environnement (CA 6 nov 2003 n° 16676C du rôle).</p> <p>→ la CAA contrôle la conformité du règlement par rapport au cinquième programme d'action CE en environnement et à la stratégie communautaire reprise par la directive de 75 qui indiquent qu'avant toute élimination des déchets, il convient de donner la faveur aux mesures de prévention et de valorisation de ceux-ci.</p>	
HONGRIE	<p>- Le propriétaire est le responsable au premier chef (art 102 §1 et 2 Act LIII de 1995 sur les règles générales en matière de protection</p>	

	<p>de l'environnement. Mais l'exploitant peut aussi être le responsable si le propriétaire peut (i) l'identifier et (ii) prouve qu'il n'est pas responsable. - ----- - L'autorité public peut exercer ses pouvoirs à de ces deux personnes. (rien dit sur la jurisprudence)</p>	
PAYS-BAS	<p><i>1- IPPC :</i> - <u>les textes</u> : procédure d'autorisation transposant dir 96/61 prévue par l'Environmental Management Act- EMA- entré en vigueur le 1/1/87 (et General administration law act - GALA) - <u>Régime responsabilité prévu par EMA comme en France</u> : → l'exploitant d'un établissement autorisé, en cas de cessation d'activité a une obligation de (art 8.12) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - remise en état - déterminée par rapport à un usage futur - les permis pouvant fixer des prescriptions de remise en état ; <p>→ Le propriétaire ? : peut aussi en théorie être responsable après l'exploitation, mais aucun cas de jurisprudence. - <u>pouvoirs administration</u> : comme en France : obligation assortie du pouvoir l'administration de forcer/faire exécuter d'office la remise en état.</p> <p><i>2- Déchets :</i> la juge (the « Division ») a indiqué qu'il faut prendre en compte la JP UE concernant la notion de déchet.</p>	
FINLANDE <i>(proche France)</i>	<p>- <u>Textes transposition</u> : Environmental Protection Act 2000 + Waste Act (1993) - <u>Echelles des responsabilités</u> :</p> <p>1- L'exploitant pollueur_ : section 75 EPA : le pollueur est le responsable de la remise en état. + Obligations remise en état + de soumettre à la validation de l'administration un projet de remise en état après cessation peuvent être prévues <u>dans le permis</u>. pas de cas de jp sur ce point. + des décrets gvtaux peuvent aussi imposer des prescriptions pour la remise en état (seuils max...) + procédure remise en état à suivre : notification ou autorisation de remise en état auprès autorités publiques (centre régional environnement). Peut obliger investigations...</p> <p>2- Si exploitant pollueur introuvable ou insolvable : responsabilité détenteur (« holder »)(i) si a consenti à pollution ou avait connaissance lors acquisition + (ii) dans la limite où pas manifestement déraisonnable.</p> <p>3- la commune : si ni le pollueur ni le propriétaire ne peuvent être tenus responsable.</p> <p>NB : le Waste act peut également fonder une obligation de remise en état.</p>	

	<p>- <u>Illustration de JP</u> : questions détermination responsabilité/répartition, en cas succession d'exploitants ou d'intervenant, avec des pollutions identifiées ou non. Le juge apprécie dans ces hypothèses au cas par cas les responsabilités.</p> <p>Ex :</p> <p>-Cas SAC 2005 :52. condamnation d'un preneur en tant que détenteur de déchets. Ancien exploitant pollueur insolvable. Le nouveau preneur connaissait la pollution et s'était engagé dans le contrat à dépolluer en contrepartie baisse prix bail.</p> <p>-Parfois aussi la responsabilité est partagée en fonction des responsabilités dans la pollution. Il revient au centre régional environnemental de décider en premier lieu de la responsabilité de chacun (sac 2005 : 11).</p>	
BULGARIE	<p>- <u>Textes</u> : loi sur la gestion des déchets, transpose dir déchets. Obligation de suivi et d'élimination des déchets pèse sur le détenteur.</p> <p>- <u>Autorités compétente</u> : le maire pour l'installations, construction, fermeture dépôts de déchets ; l'inspection régionale de l'environnement pour l'exploitation ; le ministre quand exploitation sur plusieurs municipalités ;</p>	
ITALIE	<p>Principe du pollueur payeur : responsabilité sur celui qui a causé la pollution. Pas sur le propriétaire donc si n'y est pour rien (dans le D.Lgs. n. 156 de 2006 ; introduit après l'adoption de <u>la directive responsabilité environnementale</u>).</p>	

Réponses à la question 2-1-b :

	Réponse	
ALLEMAGNE	- Théorie : la responsabilité des autorités publiques est possible. MAIS difficulté pratique : il faut d'abord recourir aux outils juridiques que l'on a à sa disposition pour améliorer la situation (ie, attaquer l'autorisation elle-même devant le TA).	
TCHEQUIE	- The Supreme Administrative Court has not had any opportunity to decide on this question (no case dealing with directive 96-61 or directive 2006/12 before the SAC, but on integrated prevention at lower courts, decided on the basis of national law without any reference to the EC directives).	
GRECE	- The public authorities who issued the permit are also responsible for supervising the execution of the environmental protection clauses imposed with the permit. ⇒ Any person with a legal interest in the execution of the environmental conditions can challenge an omission of the public authorities (of a permit) before the council of State.	
LETTONIE	- possibility to apply for the compensation for damage by the failure of a public authority if an administrative act or a measure is not taken in due course and the rights of a person are violated thereby (code of Administrative Court procedure).	
RU	Rien (appel against a remediation notice, to challenge whether a land is contaminated, the appellant is liable to remedy the contamination, the requirements imposed are reasonable and the enforcing authority has complied with statutory guidance)	
IRLANDE	No action for the recovery of damages alleged to have been caused by a failure to exercise any power or carry out any duty conferred to the SPA or local authority under the Waste management act 1996. BUT no cases relating to these provision to date and this provision does not prevent an action at common law being taken against the service (Cullinane v. Waterford County Council 2000).	
LUXEMBOURG	Responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, devant la juridiction judiciaire, pour toute faute ayant entraîné un dommage dans le chef d'un citoyen (actions en dommages et intérêt).	
HONGRIE	Régime de responsabilité général pour dommages causés (réparation). Pas de cas jp cités.	
PAYS-BAS	Possibilité de condamner l'administration à réparation (dommages et intérêts) mais aucune réponse sur si possible en cas de carence ni aucune jp.	
FINLANDE	- règle : responsabilité possible pour réparation des dommages causés. Compétence des courts de droit commun, non administratives. - Mais pas de cas jurisprudentiel rendue sur la responsabilité de l'administration pour carence.	

BULGARIE	Pas de réponse	
ITALIE	Pas de réponse	

Réponses à la question 2-2-a :

	Réponse	
ALLEMAGNE	- Pouvoir normal du juge (pas de pv spécifique) : la cassation de l'autorisation ou le rejet de la demande. - Pas de procédure spéciale pour les litiges en la matière	
TCHEQUIE	- power of annulment of the decision of administrative authorities. (no power to amend it or impose measures).	
GRECE	- only power of annulment (no power to amend or impose measures)	
LETTONIE	- power of annulment - power to “precept for the reversal of the administrative act, indicating the method of reversal” + Power to suspend the execution of a contested administrative act or prohibit the issue of an act pr taking it of	
RU	rien	
IRLANDE	- control of the judge by way of judicial review procedure . The court only focus on the decision-making process, rather than the decision made (= focus on whether the authority properly exercised its powers, without delving into the subject matter of the decision)	
LUXEMBOURG	Pas d'information	
HONGRIE	- pouvoir d' annulation uniquement	
PAYS-BAS	Pouvoirs de droit commun (8.72 – 8.75 du GALA) <u>Presque comme en France:</u> - annulations totales ou partielles -injonction à l'administration de délivrer ou modifier une autorisation conformément au jugement, dans un délai prévu et éventuellement sous astreinte	
FINLANDE	<u>Presque comme en France:</u> - pouvoirs d'annulation de permis, d' amendement (ajout ou suppression de nouvelles prescriptions). - MAIS la Court ne peut pas agir comme l'autorité délivrant le permis: elle ne peut pas délivrer un permis .	
BULGARIE	Que pouvoir annulation (pas amendement, ni prononcé de mesures)	
ITALIE	Pas de réponse	

Réponses à la question 2-2-b :

	Réponse	
ALLEMAGNE	- Pas de procédure de preuve spéciale. Recours à des experts.	
TCHÉQUIE	- No special procedure or rules of evidence or procedures for establishing specific facts. No tradition of <i>amici curiae</i> . If the judge deems the evidence before him insufficient, he can either request expert opinion or require the party to bring supplementary evidence .	
GRECE	- The court can only order the production of expert opinion	
LETTONIE	Evidence are, among others: - an expert opinion, an inspection of an area of the scene of an event or possibility for the administrative Court to involve a representation of the state or local government agency that is not party to the litigation, to provide an opinion with regard to a matter.	
RU	Expertise fournies par les parties (juge ne peut instruire lui-même)	
IRLANDE	Evidence brought by the parties, eg expert witnesses No power of the court to make any special investigation into the matter.	
HONGRIE	- preuves apportées par les parties - expertise peut être ordonnées par le juge à la demande des parties (pas de pv d'investigation ou d'office).	
PAYS-BAS	- n'existe pas de règle de preuve - Mais GALA (8.47): pouvoir court nommer un expert + méca propre à l'environnement (EMA) : le ministre environnement peut créer une organisation à but non lucratif ayant pour but de fournir une expertise impartiale aux courts administratives , lorsqu'elles en demandent une (dans la moitié des affaires en environnement, les courts ont recours à ces expertises).	
FINLANDE	Pas de règles de preuve: -preuves possibles par les parties (experts privés) - pouvoir juge demander d'office à une partie des documents ou rapports complémentaires pouvoir de faire ses propres investigations. - pas d' <i>amicus curiae</i> - <u>Spécificité finlandaise</u> : → La <i>cour administrative supreme</i> est composée de deux juges-experts à mi-temps qui ont une formation en sciences technologiques et naturelles qui siègent avec cinq autres juges qui ont une formation en droit (et dont un a actuellement par hasard un diplôme en limnologie). → De plus, la " <i>Vaasa administrative Court</i> ", qui est la seule compétente pour statuer sur les questions concernant l'acte de protection de l'environnement, a des juges permanents qui ont une formation en sciences techniques et naturelles.	
BULGARIE	Pas de réponse	
ITALIE	Pas de réponse	

Autres questions :

	Réponse	
ALLEMAGNE		
LETONIE	Cas sur le choix d'un lieu de placement d'une décharge de déchets	
IRLANDE	Sur le principe pollueur payeur : pas d'obligation de l'administration de faire peser sur le gestionnaire des déchets un coût de remise en état proportionnel au poids (quantité des ordures). <i>Dublin City council v. Wright 2004.</i>	
ITALIE	Expertises, témoignages, inspections ; ..toutes preuves admises.	