



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

**National administrative courts
And
Community
Environmental law**

Contribution

M.Clément

Administrateur Unité Infractions-Administrator Infringements Unit
Environment DG Environnement
European Commission européenne

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

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

La pollution des sols : un cadre juridique encore incomplet

En choisissant de traiter la question de la pollution des sols par des installations industrielles, vous avez choisi un thème qui présente un double intérêt : d'une part, comme beaucoup de questions liées au droit de l'environnement il s'agit de faire le lien entre droit des déchets et économie et d'autre part il s'agit de confronter les domaines juridiques différents que sont celui de la directive 96/61/EC sur la prévention et le contrôle de la pollution industrielle (directive IPPC) et celui du droit des déchets (directive-cadre sur les déchets). Comme le rapporteur général la souligné, il ne s'agit d'ailleurs pas seulement de ces deux textes : d'autres directives présentent de l'intérêt dans ce domaine, comme par exemple la directive sur la responsabilité environnementale (2004/35/CE).

Dans ce contexte, il me semble utile de faire deux types de remarques : d'abord revenir sur le principe pollueur-payeur afin de comprendre ce qui est à la base de ces nombreux textes régissant la pollution des sols. Ensuite, il faut ajouter à cette complexité, la complication d'un droit en mouvement : les textes que nous avons mentionnés sont soit en cours de transposition (directive sur la responsabilité environnementale), soit en cours de révision (directive IPPC et directive-cadre).

Le principe pollueur-payeur : une théorie simple et une pratique compliquée

Le Principe Pollueur Payeur est exprimé pour la première fois en 1975 dans la directive-cadre sur les déchets. Cette directive est un des textes fondateurs – un des monuments - du droit communautaire de l'environnement. L'adoption de cette directive c'est faite à une date où les traités étaient muets sur l'environnement. Il a en effet fallu attendre l'Acte Unique pour qu'il soit consacré comme un des quatre principes du droit communautaire de l'environnement.

On peut remarquer que ces principes ne sont pas “juridiques”. Ce ne sont pas des principes consacrés par des siècles de pratique juridique mais ils sont fondés sur des modes de gestion ou sur l'analyse économique. Le Principe Pollueur-Payeur trouve sa source dans la théorie économique. Il faut constater que tel qu'il est exprimé dans le droit des déchets, il est lui-même un peu particulier : il couvre non seulement le pollueur lui-même, mais aussi le détenteur des déchets et même le producteur des produits. Cette responsabilité potentielle du producteur du produit ayant généré le déchet n'a pas été mentionnée dans les rapports nationaux.

Dans l'application du Principe Pollueur-Payeur, la question économique est donc toujours présente. Et donc il n'est pas étonnant que des problèmes nouveaux surgissent entre la situation de 1975 et celle d'aujourd'hui : la situation économique est différente et le développement de techniques nouvelles pose dans l'application du principe des questions nouvelles. Par ailleurs, la multiplicité des situations concrètes couvertes demande fréquemment de faire appel au juge pour trancher.

Si les principes théoriques sont simples, le passage à leur application se heurte à de multiples difficultés : en premier lieu, l'incertitude sur la personne visée en tant que pollueur. Pour la directive-cadre, on a au moins 3 options, le producteur du déchet, le détenteur du déchet et même le producteur du produit. Pour la directive IPPC, l'exploitant est considéré comme le producteur de la pollution (du déchet).

La deuxième difficulté est d'ordre administratif : le nombre d'installations relevant de la directive IPPC pour l'Union Européenne est évalué à 52000. Au 30 octobre 2007, toutes ces installations devaient être conformes à la directive. La Commission n'a pu que constater que cet objectif n'était pas atteint. De plus les régimes d'autorisation et le suivi de l'évolution des technologies font que ces directives sont elles-mêmes environnées de nombreuses décisions prises dans le cadre des processus de comitologie. A cela s'ajoute des lignes directrices au statut juridique incertain.

Un cadre juridique en pleine évolution

Un premier élément d'évolution de ce cadre juridique réside dans l'apparition de nouvelles normes. A compter du 30 avril 2007 la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale aurait du être transposée dans tous les pays de l'Union. A ce jour, un nombre réduit d'Etats membres ont rempli leurs obligations. Peu de pays ont souligné dans leurs rapports (à l'exception de l'Estonie et de l'Italie), que la question de la responsabilité passait aussi aujourd'hui par la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale. Sans entrer dans le détail de cette directive il faut souligner que l'opérateur d'une installation industrielle relevant d'un permis IPPC est présumé responsable même en absence de faute en cas de pollution.

Mais à ce nouveau texte s'ajoute une révision tant de la directive-cadre sur les déchets (accord politique au Conseil après une première lecture au Parlement Européen) que de la directive IPPC (proposition de décembre 2007). En l'état actuel de l'accord politique sur la directive-cadre, la pollution des sols en serait exclue.

Plus encore que ces révisions, le droit des sols pollués sera profondément remanié par la proposition de directive-cadre sur les sols en cours de discussion.

Pourquoi ces révisions ? Il faut d'abord noter une demande des opérateurs économiques vis-à-vis de clarifications sur des questions telles que celle de la notion de valorisation des déchets. Par ailleurs, ces révisions font parties d'un processus général pour la Commission de simplification législative notamment par le regroupement de textes. Enfin, les problèmes de mise en œuvre tels que ceux évoqués plus haut nécessitent une refonte législative.

Ces modifications législatives (directive-cadre déchets et IPPC) s'inscrivent dans un cadre cohérent dans lequel la directive-cadre sur les sols joue un rôle crucial : il s'agit bien au travers de ces trois textes de mieux traiter le problème spécifique des sols pollués. La directive-cadre sur les sols aborde tout particulièrement la remise en état des sites (3,5 million de sites contaminés dont 500 000 gravement) par une obligation d'inventaire des sites pollués, un établissement d'un état lors des cessions de propriété, un plan d'assainissement des sites ainsi qu'un mécanisme de financement pour résoudre le problème des sites orphelins.

Marc Clément