

Astrid Epiney

## **La mise en oeuvre du droit de l'environnement**

Lignes directrices pour un système efficace sur la base des exigences du droit de l'Union européenne et des expériences internationales

2008

Cahiers fribourgeois de droit européen no 2  
Freiburger Schriften zum Europarecht Nr. 2



Publiés sous l'égide de l'Institut de droit européen de l'Université de Fribourg  
Herausgegeben vom Institut für Europarecht der Universität Freiburg i. Ü.

Déjà paru / Bisher erschienen

- 1 Andrea Faeh  
Zulassung und Vertrieb von rezeptpflichtigen (RX) und nicht rezeptpflichtigen (OTC, OTX) Arzneimitteln
- 2 Astrid Epiney  
La mise en oeuvre du droit de l'environnement : lignes directrices pour un système efficace sur la base des exigences du droit de l'Union européenne et des expériences internationales

A paraître / im Erscheinen

- 3 Astrid Epiney, Bernhard Hofstötter  
Aspects de droit international public sur l'arpentage et la répartition des terres chypriotes réalisés par la Grande-Bretagne

Astrid Epiney

## **La mise en oeuvre du droit de l'environnement**

Lignes directrices pour un système efficace sur la base des exigences du droit de l'Union européenne et des expériences internationales

Remerciements à Alexandre Triverio pour la préparation de ce 2<sup>ème</sup> numéro.

L'Institut de droit européen, dirigé par les Professeurs Marc Amstutz, Samantha Besson et Astrid Epiney, contribue, en tant que centre de compétence des Facultés de droit des Universités de Berne, Neuchâtel et Fribourg, à ce que les ressources des trois universités dans ce domaine soient utilisées le plus efficacement possible. Ses activités englobent, hormis les tâches relatives à l'enseignement du droit européen, la gestion d'une bibliothèque et d'un centre de documentation européenne, l'organisation de manifestations pour la formation continue ainsi que la recherche scientifique en droit européen, des avis de droit et des expertises.

Les Cahiers fribourgeois de droit européen proposent des textes, en français, en allemand, en anglais et en italien, qui, pour différentes raisons, ne se prêtent pas à une publication commerciale, tels que des «papers» de discussion de doctorants, des avis de droit ou des versions écrites de conférences données à l'Université de Fribourg.

Das Institut für Europarecht unter der Leitung von Professor Marc Amstutz und den Professorinnen Samantha Besson und Astrid Epiney hat als Kompetenzzentrum der rechtswissenschaftlichen Fakultäten der Universitäten Bern, Neuenburg und Freiburg unter anderem die Aufgabe, zu der effizienten Nutzung der auf diesem Gebiet zu Verfügung stehenden Ressourcen beizutragen. Neben den mit der Lehre im Europarecht verbundenen Aufgaben zählen zu seinen Aktivitäten die Führung einer europarechtlichen Bibliothek und eines europäischen Dokumentationszentrums, die Organisation von Weiterbildungen sowie die wissenschaftliche Forschung im Europarecht und das Erstellen von Rechtsgutachten.

Die Freiburger Schriften zum Europarecht beinhalten Texte auf Deutsch, Französisch, Englisch und Italienisch, die aus verschiedenen Gründen nicht für eine kommerzielle Veröffentlichung geeignet sind, wie z.B. Diskussionspapiere von Doktoranden, Rechtsgutachten oder schriftliche Fassungen von an der Universität Freiburg gehaltenen Vorträgen.

**Editeur / Herausgeber** Institut de droit européen / Institut für Europarecht  
Avenue de Beauregard 11  
CH-1700 Fribourg  
  
euroinstitut@unifr.ch  
  
www.unifr.ch/euroinstitut

Juin 2008

Copyright chez l'auteur / beim Autor

Pas disponible en librairie / nicht im Buchhandel erhältlich

## TABLE DES MATIERES

A.	Introduction : mandat et objet du rapport.....	4
I.	Point de départ .....	4
II.	Objet du rapport .....	4
III.	Quelques distinctions .....	5
IV.	Structure du rapport .....	6
B.	Les exigences pour la mise en œuvre du droit de l'environnement dans l'Union européenne .....	7
I.	Le principe : l'applicabilité des dispositions nationales et le principe de l'effectivité .....	8
II.	L'organisation de l'administration.....	10
III.	Les procédures administratives.....	10
IV.	L'obligation de prévoir des sanctions en cas de non-respect.....	11
V.	La protection juridique.....	12
VI.	Quelques exigences spécifiques découlant du droit dérivé.....	13
1.	Dispositions spécifiques concernant la mise en œuvre .....	14
2.	Instruments d'application « générale » de mise en œuvre .....	17
VII.	Excursus : la recommandation 2001/331 prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales .....	20
VIII.	Conclusion : les instruments de mise en œuvre du droit communautaire et l'importance des mécanismes « décentralisés » de contrôle de l'application du droit communautaire.....	21
C.	Lignes directrices pour une mise en œuvre efficace du droit de l'environnement .....	22
I.	Principes généraux .....	22
II.	Surveillance.....	24
III.	Assurer et contrôler l'application du droit de l'environnement en vigueur : les autorités et les procédures .....	26
1.	Les autorités.....	27
2.	L'uniformité de la mise en œuvre .....	28
3.	La transparence.....	29
4.	La participation.....	29
5.	Instruments visant à renforcer le respect volontaire des prescriptions environnementales .....	30
IV.	La protection juridique : le rôle des particuliers et des ONG .....	30
D.	Conclusion : quant aux défis d'une mise en œuvre efficace du droit de l'environnement .....	32
	Bibliographie .....	34
	Abréviations.....	37

## **A. Introduction : mandat et objet du rapport**

### **I. Point de départ**

La présente étude se situe dans le contexte d'un mandat confié par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement du Royaume du Maroc (MATEE) à la Coopération Technique Allemande (GTZ) visant à élaborer une stratégie pour un « système d'inspection, de contrôle et de surveillance de l'environnement au Maroc »<sup>1</sup>. Dans le cadre de ce mandat, la GTZ a, de son côté, mandaté un consultant local et un consultant international (Adelphi Consult) dont les responsabilités respectives ont été clairement définies. Après le début du mandat, au mois d'août 2007, l'Institut de droit européen des Universités de Berne, Neuchâtel et Fribourg, sis à Fribourg en Suisse, a été contacté par Adelphi Consult afin d'assumer par la suite l'essentiel de la partie internationale pour le compte d'Adelphi Consult.

### **II. Objet du rapport**

Sur la base de la situation de départ esquissée ci-dessus, l'objet du présent rapport consiste à formuler les lignes directrices pour une mise en œuvre efficace du droit de l'environnement, ceci d'une part en partant de l'expérience acquise dans certains pays choisis et d'autre part en prenant en considération les exigences du droit communautaire en la matière.

Dès lors, il ne s'agit pas de dresser un tableau de la situation dans divers pays, étant donné que cet aspect du mandat du MATEE a déjà été couvert par le premier rapport d'Adelphi Consult<sup>2</sup>. Le présent rapport part plutôt de cette base et tend à développer une synthèse de l'expérience internationale, tout en prenant en compte les exigences du droit communautaire, en formulant et en précisant les conditions à respecter pour que la mise en œuvre du droit de l'environnement puisse – en principe – être efficace. Ainsi, l'objectif du présent rapport consiste à fournir aux instances compétentes les bases afin de déterminer une (nouvelle) stratégie pour la mise en œuvre du droit de l'environnement au Maroc : en partant des lignes directrices développées ci-dessous, la stratégie envisagée pourrait être évaluée et / ou différentes variantes pourraient être formulées. En d'autres termes, ces lignes directrices devraient pouvoir servir comme « benchmarking » pour le développement de la stratégie nationale. Dans ce contexte, une systématisation des différents aspects à prendre en considération paraît particulièrement importante.

En même temps, il convient de souligner que le présent rapport ne peut et ne va pas traiter les aspects spécifiques à réaliser concrètement au Maroc, ceci étant l'objet du rapport du consultant local qui est censé y développer une stratégie correspondante. Toutefois, il va de soi que les données et les difficultés spécifiques au Maroc sont à prendre en considération la formulation des lignes directrices.

---

<sup>1</sup> Selon les termes du mandat.

<sup>2</sup> Cf. AXEL KLAPHAKE/DENIS KALISCH, Etude sur le système d'inspection, de contrôle et de surveillance de l'environnement au Maroc. Expériences internationales et implications pour le Maroc, juin 2007.

Ainsi, les expériences nationales ne seront pas traitées en soi et séparément dans le présent rapport mais servent plutôt comme « toile de fond » : en effet, il paraît possible de déduire de ces expériences des éléments communs nécessaires pour une mise en œuvre efficace du droit de l'environnement. De plus, selon le souhait du mandataire, les lignes directrices doivent tenir compte des exigences du droit communautaire (de l'environnement), certes peu nombreuses mais non moins importantes, de sorte qu'il convienne de les élaborer en intégrant les exigences juridiques en la matière.

En résumé, les lignes directrices pour l'instauration d'une stratégie de mise en œuvre efficace du droit de l'environnement sont développées sur la base de trois groupes de critères respectivement d'exigences :

- Premièrement, il s'agit de prendre en considération les expériences acquises dans d'autres pays choisis, sans toutefois qu'elles soient traitées séparément. Sur cette base, des conditions minimales devraient pouvoir être développées.
- Deuxièmement, les lignes directrices reprennent les exigences du droit communautaire (de l'environnement).
- Troisièmement, il s'agit de développer – sur cette base – un système, respectivement des critères complets et cohérents, qui peuvent servir de points de repère pour le développement de la stratégie nationale.

### **III. Quelques distinctions**

Les termes utilisés dans le mandat confié à la GTZ mentionnent comme objet du mandat, respectivement de l'étude, le développement d'une stratégie pour un « système d'inspection, de contrôle et de surveillance de l'environnement au Maroc ». Toutefois, les termes « inspection », « contrôle » et « surveillance » ne sont pas particulièrement précis et les discussions avec les partenaires marocains ont démontré que leur compréhension diffère selon les personnes. Par ailleurs, le terme « contrôle » semble tout particulièrement rencontrer quelques réticences vu qu'il est souvent associé à un contrôle de type policier ; Cependant, dans le domaine du droit de l'environnement il est notoire qu'un contrôle de type policier ne saurait suffire pour en assurer le respect. De plus, la distinction entre « inspection » et « contrôle » paraît difficile.

C'est pour toutes ces raisons que nous proposons, dans le cadre du présent rapport, de partir du problème et de l'objet de l'étude, aussi bien pour préciser le contour du mandat que pour définir les termes à utiliser : finalement, il s'agit de savoir comment garantir l'application et le respect du droit de l'environnement. Ce problème est généralement décrit avec le terme « mise en œuvre » et désigne toutes les mesures visant – sur la base du droit matériel existant – une application effective du droit (de l'environnement). Les instruments pour la mise en œuvre sont très variés<sup>3</sup> et comprennent notamment la « surveillance » de l'état de l'environnement et le « contrôle » de l'application du droit de l'environnement<sup>4</sup>, mais aussi d'autres éléments comme la protection juridique ou l'élaboration de certaines procédures. Dès

<sup>3</sup> Cf. encore ci-dessous B., C.

<sup>4</sup> Il semblerait que le terme « inspection » ne se distingue pas vraiment du « contrôle » mais désigne plutôt une forme spécifique du contrôle.

lors, nous nous proposons de traiter dans le présent rapport de la « mise en œuvre » du droit de l'environnement dans son ensemble, c'est-à-dire tous les instruments, institutions et procédures à mettre en place pour assurer une application effective du droit de l'environnement.

#### **IV. Structure du rapport**

Sur la base de ce qui précède, nous procéderons dans notre analyse de la manière suivante :

- Dans un premier temps (B.) – et étant donné que les exigences du droit communautaire en la matière devraient être le point de départ des lignes directrices<sup>5</sup> – il convient de dresser une vue d'ensemble des prérogatives du droit communautaire à respecter. Toutefois, il ne s'agit pas de traiter de manière exhaustive et détaillée tous les aspects y relatifs mais plutôt d'esquisser et de systématiser les dispositions communautaires applicables, toujours dans le but d'élaborer des lignes directrices servant de base pour le développement de la stratégie de la mise en œuvre du droit de l'environnement au Maroc.
- Sur cette base – et en recourant aux résultats du rapport sur les expériences internationales déjà établi dans le cadre du présent mandat<sup>6</sup> – les lignes directrices ou éléments clés peuvent être formulées (C.), en tenant compte des différents éléments qu'englobe la mise en œuvre. Dans ce chapitre, nous formulerons au total vingt principes qui devraient, à notre avis, être respectés lors de l'élaboration de la stratégie de mise en œuvre du droit de l'environnement au Maroc.
- Enfin, nous présenterons dans la conclusion quelques réflexions quant aux défis d'une mise en œuvre efficace du droit de l'environnement (D.).

---

<sup>5</sup> Cf. A. II.

<sup>6</sup> Cf. note 2.



## B. Les exigences pour la mise en œuvre du droit de l'environnement dans l'Union européenne

Dans l'Union européenne, la mise en œuvre du droit de l'environnement<sup>7</sup> doit être distinguée de la transposition du droit communautaire de l'environnement :

- La transposition du droit communautaire se réfère à l'obligation qu'ont les Etats membre de concrétiser les dispositions formulées dans les directives, en adoptant des mesures (législatives) nationales, ainsi qu'aux exigences qui y sont liées<sup>8</sup>. Cela vaut également pour le droit communautaire de l'environnement. Il s'agit en principe de mesures législatives destinées à transposer le contenu normatif des directives – qui ne sont en général pas directement applicables dans les Etats membres – dans les droits nationaux. Lors de cette opération, des contraintes spécifiques, que la CJCE a précisées dans une jurisprudence détaillée, doivent être respectées<sup>9</sup>.

Ainsi, p.ex., la directive sur l'Etude d'impact sur l'environnement<sup>10</sup> doit être transposée dans une loi nationale respectant les termes de la directive et assurant une application effective et claire des exigences qui y sont contenues.

Dès lors, la transposition ne concerne en principe que les mesures matérielles et législatives à adopter par les Etats membres et non pas l'application concrète de ces mesures par l'administration. Dès lors, elle ne fait pas partie de la mise en œuvre telle que nous l'entendons dans ce rapport<sup>11</sup>. Ainsi, la transposition de directives et les exigences y relatives ne seront pas abordées dans le présent rapport.

- Nous nous concentrerons donc sur la mise en œuvre du droit de l'environnement dans le sens esquissé ci-dessus<sup>12</sup>. A ce propos, nous pouvons distinguer la mise en œuvre « directe », soit l'application par les Etats membres de dispositions émanant directement de l'Union européenne, et la mise en œuvre « indirecte », qui est l'application de dispositions édictées par chaque Etats mais qui reposent sur le droit européen car elles transposent des directives européennes<sup>13</sup>. Les exigences sont les mêmes pour les deux formes de mise en œuvre.

---

<sup>7</sup> Cf. en général par rapport aux principes de mise en œuvre du droit européen de l'environnement p.ex. GRANT/MATTHEWS/NEWELL, Effectiveness of European Union Environmental Policy, 66 ss. ; PREHN, Einfluss des Gemeinschaftsrechts auf den mitgliedstaatlichen Verwaltungsvollzug im Bereich des Umweltschutzes, 71 ss., 124 ss. ; DEMMKE, in : European Environmental Policy, 77 (137 ss.) ; SCOTT, YEEL 1 (2000), 37 ss. ; KRÄMER, EC Environmental Law, 418 ss. ; en détail en tenant compte des différentes structures administratives dans les pays membres de l'UE DEMMKE, in : Managing European Environmental Policy, 41 ss.

<sup>8</sup> Cf. par rapport à la notion de directive l'art. 249 TCE.

<sup>9</sup> Cf. à ce sujet p.ex. EPINEY, Umweltrecht, 145 ss., avec d'autres références.

<sup>10</sup> Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JO 1985 L 175, 40.

<sup>11</sup> Cf. ci-dessus A. II., III.

<sup>12</sup> Cf. A. III.

<sup>13</sup> Cf. par rapport à la distinction entre mise en œuvre « directe » et « indirecte » ALBIN, Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts, 59 ss.

En principe, les Etats membres sont libres d'organiser la mise en œuvre comme ils l'entendent. Toutefois, ils doivent respecter les prérogatives communautaires en la matière qui exigent avant tout – sur la base de l'art. 10 TCE – que les Etats membres doivent assurer une mise en œuvre non-discriminatoire par rapport aux situations comparables purement nationales et que l'effectivité de l'application du droit communautaire de l'environnement soit réalisée<sup>14</sup>. Pour notre étude, c'est surtout le deuxième élément qui revêt une importance particulière et nous allons donc nous limiter aux exigences liées à l'effectivité de l'application du droit communautaire. En partant des précisions développées par la jurisprudence de la CJCE, nous pouvons – sur la base du principe général de l'effet utile (I.) – distinguer avant tout cinq éléments se référant à l'efficacité de l'application du droit communautaire dans le cadre de la mise en œuvre dans et par les Etats membres : l'organisation de l'administration (II.), les procédures administratives (III.), l'obligation de prévoir des sanctions en cas de non-respect (IV.) et la protection juridique (V.). A ces exigences générales s'ajoutent des exigences spécifiques découlant d'actes de droit dérivé dont quelques-unes seront mentionnées (VI.). Dans un excursus (VII.), la recommandation 2001/331 prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales sera brièvement présentée, bien que cette recommandation ne soit pas obligatoire pour les Etats membres. Finalement, les résultats de ce résumé des exigences communautaires seront présentés dans une conclusion, en mettant l'accent sur les mécanismes « décentralisés » de contrôle de l'application du droit communautaire (VIII.).

## **I. Le principe : l'applicabilité des dispositions nationales et le principe de l'effectivité**

Le point de départ pour les éléments qui seront développées ci-dessous<sup>15</sup> est le principe général de l'effectivité selon lequel les Etats membres doivent garantir que leur choix en matière de mise en œuvre du droit communautaire (de l'environnement) permette une application effective de ses dispositions. Ainsi, il faut que l'organisation en général soit apte à assurer une application effective du droit communautaire. Bien qu'en principe la mise en œuvre soit régie par les dispositions nationales (en particulier concernant l'organisation de l'administration, la procédure administrative et la protection juridique) et donc que les Etats membres soient indépendants pour les édicter, ces derniers doivent quand même garantir une mise en œuvre efficace, ce qui limite leur marge de manœuvre en la matière. Il s'agit en principe d'une obligation de résultat de sorte que différentes possibilités pour atteindre cet objectif sont ouvertes aux Etats membres.

Dès lors, le droit communautaire ne demande pas, par exemple, de structures administratives précises, de sorte que les institutions et administrations impliquées dans la mise en œuvre du droit de l'environnement communautaire et leur

---

<sup>14</sup> Cf. par rapport à ces exigences EPINEY, *Umweltrecht*, 55 ss.; BECKER, *CMLRev.* 2007, 1035 ss. ; ALBIN, *Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts*, 70 s. ; PÜHS, *Vollzug von Gemeinschaftsrecht*, 79 ss.

<sup>15</sup> Cf. B. II. à V.

compétences varient considérablement d'un Etat membre à l'autre, selon qu'ils aient, par exemple, une structure centralisée ou au contraire plutôt décentralisée<sup>16</sup> :

- Dans les Etats membres avec une structure fédérative (que ce soit des Etats fédéraux comme l'Allemagne ou l'Autriche, ou des Etats dans lesquels les régions ont des compétences importantes, comme p.ex. le Danemark ou l'Italie), la mise en œuvre du droit de l'environnement communautaire se fait principalement au niveau des régions. Les institutions centrales (le gouvernement ou des ministères spécifiques) ont certes des compétences mais elles se limitent en général à l'élaboration de dispositions d'exécution ou de directives générales formulant les principes généraux de mise en œuvre. L'application concrète des dispositions légales incombe donc aux organes régionaux.
- Dans les Etats structurés plutôt de manière centralisée (comme la France ou l'Angleterre en partie), les autorités régionales ou locales ont très peu de compétences et se limitent, pour l'essentiel, à exécuter les décisions prises au niveau central ; les instances compétentes au niveau de l'Etat central prennent pratiquement toutes les décisions importantes quant à la mise en œuvre du droit de l'environnement.

Les deux modèles sont compatibles avec les exigences du droit communautaire puisqu'il n'y a pas de raison de postuler que l'un ou l'autre modèle ne permette pas, a priori, une mise en œuvre efficace. Le choix de chaque Etat doit aussi être mis en relation avec son système institutionnel propre étant donné que chacun a tendance à maintenir ses structures administratives et procédurales « traditionnelles » également pour mettre en œuvre le droit européen. En effet, il semble que l'organisation dans le domaine du droit communautaire de l'environnement gagne en général en efficacité si l'on s'appuie sur des principes et structures déjà existants et ayant fait leurs preuves, le cas échéant en les adaptant (légèrement) pour satisfaire aux exigences communautaires.

En ce qui concerne la nécessité d'assurer une mise en œuvre similaire par les différentes entités locales au sein de chaque Etat membre, ceux-ci ont développé différents instruments de coordination. Dans les Etats centralisés, la structure hiérarchique de l'administration est en principe à même d'assurer une application « uniforme » sur tout le territoire. A l'inverse, dans les Etats membres avec une forte régionalisation, cet objectif peut être atteint par des groupes de coordination, comme p.ex. le « Bund-Länder-Ausschuss » en Allemagne<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Cf. à ce propos p.ex. SCHÄFER, *Umsetzung*, 14 ; UNFRIED, in : *European Environmental Policy*, 3 ss. ; DEMMKE, in : *European Environmental Policy*, 77 (187 ss.) ; concernant la situation en Allemagne d'une part et en France d'autre part la comparaison de ZIEHM, *Europäisches Grund- und Trinkwasserschutzrecht*, 24 ss.

<sup>17</sup> Cf. à ce propos SCHÄFER, *Umsetzung*, 21 ; DEMMKE, in : *European Environmental Policy*, 77 (191 ss.).

## II. L'organisation de l'administration

L'organisation de l'administration doit en principe permettre de mettre en œuvre de manière efficace le droit communautaire. Ceci ne présuppose pas – comme déjà mentionné<sup>18</sup> – une structure ou une organisation bien précise de l'administration, mais celle-ci doit être à même d'appliquer le droit communautaire de l'environnement<sup>19</sup>. Bien que les Etats membres bénéficient dès lors d'une large marge de manoeuvre en ce qui concerne l'organisation de l'administration, l'exigence de l'effectivité de la mise en œuvre implique néanmoins le respect de certains critères, notamment<sup>20</sup> :

- Les administrations appelées à mettre en œuvre le droit communautaire de l'environnement doivent avoir des ressources financières et humaines suffisantes. Bien que ce critère laisse encore une certaine marge de manoeuvre aux Etats membres, il est néanmoins possible d'identifier des situations dans lesquelles cette exigence n'est clairement pas remplie.
- De surcroît, les administrations doivent avoir à disposition les instruments nécessaires pour pouvoir remplir leur fonction. Dès lors, elles doivent être en mesure de remplir leur mandat de mise en œuvre du droit de l'environnement, ce qui implique notamment d'avoir à disposition des moyens techniques, de la documentation, des outils de travaux, etc. Ce qui est exactement nécessaire à cette fin dépend évidemment des règles à mettre en œuvre : pour certaines, la législation et quelques livres de doctrine ainsi que la jurisprudence suffisent, pour d'autres (probablement la plupart) il faut l'accès à des laboratoires ou à des instruments techniques.
- Finalement, il convient de souligner que seule une administration dans laquelle les compétences sont clairement réparties peut, a priori, mettre en œuvre de manière efficace le droit de l'environnement. Si la législation nationale ne donne pas ou peu de réponse à la question « Qui fait quoi ? », une mise en œuvre efficace semble d'emblée compromise. Dès lors, les Etats membres sont appelés à prévoir une répartition suffisamment claire des compétences entre les différentes entités administratives impliquées dans cette tâche.

## III. Les procédures administratives

Le principe de l'efficacité de la mise en œuvre doit également être appliqué dans le choix des procédures administratives. La jurisprudence a précisé cette exigence dans de nombreux arrêts qui concernent avant tout les domaines des aides d'Etat et leur révocation ainsi que le remboursement de taxes prélevées sans base légale

---

<sup>18</sup> Cf. B. I.

<sup>19</sup> Cf. p.ex. ENGELSBERGER, *Vollzug europarechtlicher Vorschriften*, 94; PÜHS, *Vollzug von Gemeinschaftsrecht*, 100; KLEIN, *Der Staat* 1994, 39 (41). Voir dans la jurisprudence CJCE, aff. 42/82 (Commission/France), Rec. 1983, 1013; CJCE, aff. C-128/89 (Commission/Italie), Rec. 1990, I-3239, ch. 24.

<sup>20</sup> Cette liste de critères n'est pas exhaustive car il faut déterminer dans chaque cas d'espèce si oui ou non l'organisation de l'administration permet d'assurer effectivement la mise en œuvre.

suffisante<sup>21</sup>. Toutefois, les critères et principes développés par la CJCE dans ces arrêts permettent également de formuler les principales exigences les plus pour le domaine du droit de l'environnement :

- Les procédures doivent être suffisamment précises et claires ce qui implique notamment qu'elles soient, d'une manière ou d'une autre, réglementées de manière prévisible et que ces informations soient disponibles pour le public.
- Les procédures doivent, de manière générale, assurer que la décision finale soit en conformité avec les exigences du droit communautaire de l'environnement.
- Les délais doivent être adaptés. Ainsi, les Etats membres ne peuvent pas, p.ex., prévoir des délais dont la conséquence serait l'impossibilité d'appliquer une disposition communautaire.

Malgré ces quelques indications, il est difficile, dans ce domaine, de formuler des critères généraux et abstraits à respecter qui soient suffisamment précis ; en dernier lieu, il convient d'analyser les dispositions communautaires à mettre en œuvre et examiner si la procédure prévue permet une application effective du droit communautaire.

#### **IV. L'obligation de prévoir des sanctions en cas de non-respect**

En principe, les exigences générales du droit communautaire dans la mise en œuvre d'une obligation par les Etats membres ne permettent pas de déduire l'instauration d'un système de sanctions contre des particuliers en cas de non-respect de la législation environnementale. En effet, dans de nombreuses situations une mise en œuvre effective peut être assurée sans qu'il y ait des sanctions (pénales, administratives ou civiles). Toutefois, il est établi que dans certaines circonstances déterminées, une application effective de la disposition communautaire ne saurait être réalisée sans que des sanctions soient prévues. Dès lors, l'obligation d'assurer la mise en œuvre effective du droit communautaire impose aux Etats membres qu'ils doivent prévoir des sanctions. Dans le cas contraire, ils risquent de violer l'art. 10 TCE. Ces sanctions doivent être concrètes, proportionnelles et peuvent être de nature très différente (sanctions pénales, sanctions disciplinaires, sanctions de droit administratif, actions de droit civil, etc.)<sup>22</sup>.

Par ailleurs, de nombreuses directives communautaires prévoient que les Etats membres doivent prendre des sanctions en cas de non-respect des dispositions communautaires<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Cf. p.ex. CJCE, aff. 205-215/82 (Deutsche Milchkontor/Allemagne), Rec. 1983, 2633 ; CJCE, aff. C-24/95 (Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland), Rec. 1997, I-1591 ; CJCE, aff. C-231/96 (Edilizia Industriale Siderurgica/Ministero delle Finanze), Rec. 1998, I-4951. Cf. dans la doctrine par rapport à ce problème EPINEY, in : Bieber/Epiney/Haag, Europäische Union, § 8, ch. 16 ss. ; GIRERD, RTDE 2002, 75 ss., chacun avec d'autres références.

<sup>22</sup> Cf. dans la jurisprudence CJCE, aff. C-177/95 (Ebony Maritime), Rec. 1997, I-1111 ; CJCE, aff. C-186/98 (Maria Amélia Nunes), Rec. 1999, I-4883.

<sup>23</sup> Cf. par rapport au droit dérivé encore ci-dessous B. VII.

## V. La protection juridique

Une application effective du droit ne saurait être assurée sans protection juridique réelle et efficace. Ce constat général vaut également pour la mise en œuvre du droit communautaire. Dès lors, il n'est pas surprenant de constater que la CJCE a développé des exigences relativement précises en ce qui concerne la protection juridique dans les Etats membres. Dans le contexte de la mise en œuvre du droit de l'environnement, les éléments suivants sont particulièrement importants<sup>24</sup> :

- Les particuliers doivent pouvoir faire valoir leurs droits, consacrés dans des dispositions de droit communautaire, respectivement dans le droit national transposant du droit communautaire, devant les tribunaux nationaux compétents. La protection juridique doit être cohérente et effective afin que les particuliers puissent effectivement faire valoir leurs droits individuels<sup>25</sup>.
- Pour que des dispositions communautaires confèrent des droits individuels à des particuliers, respectivement contiennent une obligation faites aux Etats membres de prévoir des droits pour les particuliers lors de la transposition de la disposition communautaire, il faut que deux conditions soient respectées. Ces deux conditions sont déduites de la jurisprudence. Elles sont nécessaires mais aussi suffisantes<sup>26</sup> :
  - Premièrement, l'objectif de la disposition communautaire en question doit (aussi) être la protection des intérêts de particuliers. Cette condition peut être remplie si un nombre important de particuliers a un intérêt à ce que la disposition communautaire en question soit respectée, comme cela est par exemple le cas pour des normes d'immission ou des normes d'émission. Dès qu'une disposition environnementale vise aussi la protection de la santé humaine ou d'autres intérêts « sensibles » des particuliers, cette condition est respectée<sup>27</sup>.
  - Deuxièmement, il faut que les personnes soient effectivement affectées. Seules ces dernières personnes pourront accéder à la protection juridique. Dans ce sens, le droit communautaire n'exige justement pas d'*actio popularis*.

Ces deux conditions se réfèrent uniquement à la protection juridique de particuliers ; une autre question est de savoir quelles sont les exigences minimum pour que des organisations non-gouvernementales puissent avoir accès à la justice. Le droit communautaire ne connaît pas, de façon générale, une obligation d'accorder à de telles organisations un accès à la justice ;

---

<sup>24</sup> Cf. par rapport à cette problématique dans l'ensemble très complexe EPINEY/SOLLBERGER, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle, 333 ss., avec d'autres références, WENNERAS, The enforcement of EC environment law.

<sup>25</sup> Cf. dans la jurisprudence CJCE, aff. jtes C-143/88 et C-92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen), Rec. 1991, I-415 ; CJCE, aff. C-465/93 (Atlanta), Rec. 1995, I-3761 ; cf. dans la doctrine EHLERS, Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, *passim* ; EPINEY, VVDStRL 61 (2002), 362 (393 ss.), avec d'autres références.

<sup>26</sup> Cf. dans la jurisprudence CJCE, aff. C-298/95 (Commission/Allemagne), Rec. 1996, I-6755 ; CJCE, aff. C-131/88 (Commission/Allemagne), Rec. 1991, I-825.

<sup>27</sup> Cf. en détail par rapport aux conditions sous lesquelles un accès à la protection juridique doit être conféré EPINEY/SOLLBERGER, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle, 364 ss.

toutefois, des dispositions de droit dérivé obligent les Etats membres de leur garantir cet accès sous certaines conditions et dans certains domaines<sup>28</sup>.

- Quant à l'effet suspensif et à la nécessité ou la légalité de mesures provisoires devant le juge national, l'effectivité du droit communautaire doit toujours être prise en compte. La jurisprudence a développé un ensemble de conditions relativement détaillées en la matière<sup>29</sup>.
- Bien que les Etats membres puissent librement définir l'organisation de la protection juridique et les règles procédurales applicables, il faut que les dispositions en la matière permettent une protection juridique efficace. Ainsi, ces règles ne doivent pas avoir pour conséquences de restreindre l'accès à la justice et, par conséquent, provoquer une violation de l'art. 10 TCE. Cela concerne, par exemple, les délais pour porter plainte<sup>30</sup>.

Dans l'ensemble, les particuliers jouent ainsi un rôle important dans l'application effective du droit communautaire de l'environnement<sup>31</sup>.

## VI. Quelques exigences spécifiques découlant du droit dérivé

Les exigences du droit communautaire concernant la mise en œuvre du droit communautaire (de l'environnement) traitées jusqu'ici découlent du droit originaire, plus exactement de l'art. 10 TCE, et revêtent dès lors un caractère commun. Elles s'appliquent en conséquence de manière générale à la mise en œuvre de tout le droit communautaire. Au-delà de ces exigences de droit originaire, le droit dérivé contient également de nombreuses dispositions se référant à la mise en œuvre du droit de l'environnement communautaire. On peut principalement distinguer deux catégories de telles dispositions : celles se référant à un domaine environnemental ou à une réglementation environnementale spécifique (1.) et celles revêtant un caractère plutôt général et s'appliquant dès lors indépendamment du domaine spécifique (2.).

Ces deux catégories de dispositions sont brièvement traitées ci-après ; cependant, il va de soi que ce n'est ni possible, ni opportun, dans le cadre du présent rapport, de traiter de manière exhaustive ces dispositions, ceci supposant en dernier lieu la rédaction d'un traité du droit de l'environnement communautaire<sup>32</sup>. L'objectif est plutôt de montrer d'une part la systématique de la réglementation communautaire (surtout en ce qui concerne les dispositions spécifiques) et, d'autre part, d'attirer l'attention sur les instruments généraux du droit communautaire permettant une meilleure mise en œuvre du droit de l'environnement communautaire. Ces instruments pourraient ainsi également être intéressants pour le développement de la législation marocaine en la matière.

---

<sup>28</sup> Cf. ci-dessous B. VI.

<sup>29</sup> Cf. CJCE, aff. jtes C-143/88 et C-92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen), Rec. 1991, I-415 ; CJCE, aff. C-465/93 (Atlanta), Rec. 1995, I-3761 ; CJCE, aff. C-213/89 (Factortame), Rec. 1990, I-2433 ; CJCE, aff. C-271/88 (Commission/Allemagne), Rec. 1990, I-2879 ; CJCE, aff. C-68/95 (T. Port), Rec. 1996, I-6065.

<sup>30</sup> Cf. p.ex. CJCE, aff. C-78/98 (Preston), Rec. 2000, I-3201.

<sup>31</sup> Cf. par rapport à ce rôle des particuliers p.ex. SOMSEN, YEEL 1 (2000), 311 ss.

<sup>32</sup> Cf. pour une vue d'ensemble du droit de l'environnement communautaire p.ex. CHARBONNEAU, Droit communautaire de l'environnement ; ROMI, Droit européen et international de l'environnement ; EPINEY, Umweltrecht in der EU.

## 1. Dispositions spécifiques concernant la mise en œuvre

Il existe aujourd'hui dans le domaine du droit de l'environnement beaucoup d'actes de droit dérivé qui contiennent des dispositions relatives à la mise en œuvre. Parmi ces dispositions on peut distinguer sept catégories :

- **Surveillance :** presque tous les actes de droit communautaire réglant la protection d'un milieu naturel spécifique contiennent des dispositions quant à la surveillance de l'état de l'environnement, respectivement de la qualité de l'environnement. Ainsi, le droit communautaire de l'environnement part en général du principe qu'une connaissance détaillée du milieu naturel est nécessaire pour l'application des dispositions du droit de l'environnement.

Un exemple particulièrement important est la directive 2000/60 établissant un cadre juridique pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau<sup>33</sup> dont les art. 5 à 8 prévoient de nombreuses obligations, dont certaines sont très détaillées, en ce qui concerne l'analyse et l'observation des eaux<sup>34</sup>.

Mais on peut aussi citer le règlement 793/93<sup>35</sup> qui prévoit un système détaillé pour la l'obtention d'informations sur certains produits chimiques et instaure un mécanisme pour l'évaluation de leur danger pour la santé humaine et l'environnement.

- **Organisation de l'administration :** Plusieurs actes de droit dérivé prévoient que les Etats membres ont l'obligation de prendre certaines mesures. Bien qu'il n'y ait nulle part d'obligation d'organiser l'administration d'une certaine manière<sup>36</sup>, ces dispositions ont un effet sur les compétences de certaines autorités.

Ainsi, la directive-cadre sur la protection des eaux (D 2000/60<sup>37</sup>) impose aux Etats membres une démarche de zonage de bassin (« territoires hydrographiques ») et prévoit à l'art. 3 qu'ils doivent également prévoir des conventions administratives adéquates, y compris la désignation des autorités compétentes, pour la mise en œuvre de la directive.

Le règlement 761/2001<sup>38</sup> « EMAS »<sup>39</sup> relatif au management environnemental dans les entreprises prévoit, quant à lui, que les Etats membres doivent prévoir des experts environnementaux qui valident la déclaration environnementale de l'entreprise participant au système EMAS (art. 3 al. 2 lit. d), art. 7 annexe R 761/2001). En d'autres termes, ce règlement limite la marge de manoeuvre des Etats membres en ce qui concerne la manière dont ils exécutent certaines de leurs obligations découlant du règlement ; en l'occurrence, l'existence d'experts indépendants est exigée et, partant, une nouvelle profession doit être prévue.

---

<sup>33</sup> Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO 2001 L 331, 1.

<sup>34</sup> Cf. par rapport à ces obligations EPINEY, Umweltrecht, 282 s., avec d'autres références.

<sup>35</sup> Règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil, du 23 mars 1993, concernant l'évaluation et le contrôle des risques présentés par les substances existantes, JO 1993 L 224, 34.

<sup>36</sup> Cf. par rapport à cet aspect déjà ci-dessus B. I.

<sup>37</sup> Cf. note 33.

<sup>38</sup> Règlement (CE) n° 761/2001 du Parlement Européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), JO 2001 L 114, 1.

<sup>39</sup> ECO-Management and Audit Scheme.



- **Procédure administrative :** presque tous les actes de droit dérivé contiennent des dispositions relatives à la procédure administrative. Il convient notamment de mentionner que la participation du public est en général requise et que des principes procéduraux y relatifs sont formulés dans de nombreuses directives.

A titre d'exemple, on peut citer la directive 85/337 concernant l'étude d'impact sur l'environnement<sup>40</sup> et la directive 96/61 sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution<sup>41</sup> qui prévoient respectivement aux articles 6 et 15 une participation effective du public, y compris l'obligation d'informer le public de manière adéquate. Cette participation doit se faire avant qu'une décision définitive sur le projet en question soit prise, de sorte que les résultats de la participation peuvent encore être pris en compte.

Le contenu d'une demande d'autorisation (cf. p.ex. art. 5 D 85/337) ou l'information d'autres Etats membres (cf. art. 7 al. 1 D 85/337) sont des aspects qui concernent également la procédure administrative et qui sont souvent réglés dans les actes de droit dérivé.

Enfin, il convient de mentionner la directive 2001/42 sur l'étude d'impact sur l'environnement de certains plans et programmes<sup>42</sup> qui étend l'idée de la directive 85/337 – selon laquelle certains projets doivent être soumis à une étude d'impact sur l'environnement avant d'être autorisés – à certains plans et programmes et qui prévoit de larges possibilités pour le public de participer au processus de décision<sup>43</sup>.

- **Planification :** Certains actes de droit dérivé établissent des objectifs (p.ex. des valeurs limites d'immission ou une certaine qualité de l'air ou de l'eau, mais aussi la réalisation du principe du pollueur-payeur dans le domaine du droit des déchets). Ces actes imposent l'obligation aux Etats membres d'établir des programmes ou des plans pour préciser de quelle manière ils entendent réaliser ces objectifs. Le contenu de ces plans est parfois décrit de manière relativement détaillée dans les directives elles-mêmes.

Ainsi, la directive-cadre 2000/60 sur la protection des eaux<sup>44</sup> contient aux articles 11 et 13 des obligations très détaillées en matière d'élaboration de plans en vue de la réalisation des objectifs de qualité prévus dans la directive.

Dans le même ordre d'idées, la directive-cadre sur les déchets (D 75/442<sup>45</sup>) prévoit à son art. 7 que les Etats membres doivent développer des plans afin de réaliser les objectifs de la directive (notamment, en premier lieu la réduction du volume des déchets, puis le recyclage et, en dernier lieu l'élimination des déchets).

- **Inspections :** Parfois, des actes de droit dérivé prévoient certaines mesures d'inspection dans le sens où les Etats membres sont tenus de prévoir certains contrôles du respect de la législation environnementale. Ces contrôles doivent parfois se faire en respectant certains critères.

---

<sup>40</sup> Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JO 1985 L 175, 40.

<sup>41</sup> Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JO 1996 L 257, 26.

<sup>42</sup> Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JO 2001 L 197, 30.

<sup>43</sup> Cf. en détail par rapport à cette directive et les obligations de droit international y relatives MORROW, YEEL 4 (2005), 49 ss.

<sup>44</sup> Cf. note 33.

<sup>45</sup> Directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, JO 1975 L 194, 47. Cette directive est en train d'être révisée.

Ainsi, l'art. 9 al. 5 D 96/61<sup>46</sup> prévoit que l'autorisation de certaines installations doit comporter des mécanismes de contrôle adéquats pour assurer que les obligations liées à l'autorisation soient effectivement respectées.

De même, l'art 14 D 2003/87 sur l'échange de quotas d'émission<sup>47</sup> mentionne l'importance des mécanismes de contrôle pour s'assurer que les entreprises n'émettent pas plus de gaz à effet de serre qu'ils n'ont droit en vertu des quotas d'émission en leur possession.

- **Sanctions :** certains actes de droit dérivé obligent explicitement les Etats membres de prévoir des sanctions efficaces en cas de violation des prérogatives communautaires. Souvent, cette obligation est plutôt formulée de manière générale, mais dans certains actes, la forme que doit revêtir la sanction est décrite de façon précise.

Une réglementation particulièrement détaillée se trouve dans la directive 2003/87<sup>48</sup> : d'après son art. 16, les Etats membres doivent, de manière générale, prévoir des sanctions efficaces et proportionnelles en cas de violation de la directive. Mais en plus, les noms des entreprises qui ont violé les obligations découlant de la directive doivent être publiés et, en cas d'émission trop importante de gaz à effet de serre, les Etats membres doivent prévoir des sanctions pécuniaires dont les montants minimaux sont prévus dans la directive elle-même.

- **Protection juridique :** certains actes de droit dérivé contiennent également des obligations spécifiques quant à la protection juridique. Parfois, ces dispositions clarifient seulement les exigences générales découlant déjà du droit originaire<sup>49</sup> ; d'autres fois, par contre, il s'agit de dispositions spécifiques allant au-delà des exigences du droit originaire. Ceci est surtout le cas pour l'accès à la justice d'organisations environnementales, introduit avant tout en vue de la ratification de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décision et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement<sup>50</sup>.

Dans ce contexte, il convient notamment de mentionner les art. 10a D 85/337<sup>51</sup> et 15a D 96/61<sup>52</sup> qui prévoient – en accord avec la Convention d'Aarhus<sup>53</sup> – que des particuliers ayant un intérêt juridique ou un intérêt particulier ainsi que – sous certaines conditions – des organisations non-gouvernementales<sup>54</sup> doivent avoir accès à la justice pour faire valoir une violation des dispositions contenues dans les dites directives, en relation avec l'octroi d'une autorisation d'installation.

---

<sup>46</sup> Cf. note 41.

<sup>47</sup> Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil 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, JO 2003 L 275, 32.

<sup>48</sup> Cf. note 47.

<sup>49</sup> Cf. ci-dessus B. V.

<sup>50</sup> Cf. le texte de la convention dans ILM 38 (1999), 517 ss.

<sup>51</sup> Cf. note 40.

<sup>52</sup> Cf. note 41.

<sup>53</sup> Cf. note 50.

<sup>54</sup> Les Etats membres peuvent prévoir, et ceci semble judicieux, que les ONG ayant un accès à la justice doivent être reconnues et enregistrées en tant que telles. Ces exigences ne doivent toutefois pas avoir comme conséquence d'anéantir le droit de recours des ONG. Cf. par rapport à ce problème relatives MICKLITZ, in : Reflections on 30 Years of EU Environmental Law, 451 ss.

Comme expliqué plus haut, les dispositions de droit dérivé qui ont été énumérées ci-dessus et qui se réfèrent à la mise en œuvre ne sont que des exemples ; toutefois, ils illustrent la technique du législateur communautaire de prévoir, dans les cas où cela s'avère nécessaire, des obligations spécifiques pour les Etats membres concernant différents aspects de mise en œuvre. Ainsi, il peut être utile de consulter et, le cas échéant de s'inspirer, de la législation communautaire au moment de l'élaboration de la législation environnementale spécifique au Maroc.

## 2. Instruments d'application « générale » de mise en œuvre

En plus des dispositions spécifiques contenues dans des directives « sectorielles », le droit communautaire de l'environnement connaît un certain nombre d'actes de droit dérivé prévoyant, indépendamment d'un secteur de protection de l'environnement spécifique, des mécanismes visant – directement ou indirectement – la mise en œuvre de la législation environnementale. Sans pouvoir être exhaustif à ce propos, nous pouvons distinguer les réglementations suivantes : information environnementale (a), participation du public (b), système de management environnemental (c) et responsabilité environnementale (d).

Un cinquième domaine concerne la protection juridique : en vue de la ratification de la convention d'Aarhus<sup>55</sup>, la Commission a proposé une directive « horizontale » concernant l'accès à la justice et la protection juridique en matière de contentieux environnementaux en général<sup>56</sup>. Cette proposition prévoit avant tout – sous certaines conditions – l'accès à la justice pour le public ainsi que pour les organisations non-gouvernementales afin de recourir contre des décisions potentiellement incompatibles avec la législation environnementale. Elle n'a toutefois pas encore été adoptée et se heurte à l'opposition de certains Etats membres.

Même si cette directive n'a pas encore été adoptée, cela ne change cependant rien au fait que les prérogatives générales, découlant déjà du droit originaire concernant la protection juridique<sup>57</sup> doivent en tout cas être respectées et appliquées.

### a) Information environnementale

Dans l'Union européenne – et probablement de façon générale – la disponibilité des informations sur l'environnement revêt un caractère important, et ceci principalement pour deux raisons :

- D'une part, la disponibilité d'informations, si possible exactes, sur l'état de l'environnement et sur les activités mettant (potentiellement) en cause la qualité de l'environnement, est une *conditio sine qua non* pour le développement de concepts de politique environnementale. Ce n'est qu'en disposant d'informations véritablement complètes, qu'il est possible de développer des stratégies de politique de l'environnement efficaces, appelées à combattre les risques pour l'environnement.

---

<sup>55</sup> Cf. note 50.

<sup>56</sup> KOM (2003) 624 final.

<sup>57</sup> Cf. ci-dessus B. V., VI. 1).

- D'autre part, le contenu des informations environnementales revêt une importance particulière pour une mise en œuvre efficace de la politique environnementale. Ce n'est qu'en sachant si la qualité de l'environnement s'est améliorée (ou détériorée), dans quelle proportions et pourquoi, que l'on peut faire une évaluation fiable de la mise en œuvre du droit de l'environnement. De plus, ces informations forment la base pour le développement de stratégies de mise en œuvre.

Ainsi, il n'est pas surprenant que le droit communautaire connaisse une multitude de réglementations ayant trait à l'information environnementale. Nous pouvons distinguer principalement trois catégories de réglementations dans ce domaine<sup>58</sup> :

- Un premier groupe concerne les obligations des Etats membres de communiquer certaines informations environnementales aux institutions européennes, en général à la Commission européenne. De telles obligations figurent d'une part dans de nombreuses directives sectorielles, d'autre part dans quelques actes de droit dérivé revêtant un caractère plus général. Quel que soit le type de directives, les informations à communiquer sont en général décrites de manière assez précise et impliquent donc aussi – pour les Etats membres – un système de surveillance environnementale assez bien développé et efficace.
- Un deuxième groupe de règles prévoit une obligation pour les Etats membres de mettre spontanément certaines informations environnementales à disposition du public. Cette obligation figure dans de nombreux actes spécifiques et est ainsi souvent liée à la participation du public prévue dans les actes de droit dérivé respectifs<sup>59</sup>. De surcroît, l'art. 7 de la directive 2003/4 concernant l'accès à l'information en matière d'environnement<sup>60</sup> énumère une liste d'informations sur l'environnement que les Etats membres doivent mettre à disposition du public, en utilisant les nouvelles techniques informatiques. Cette catégorie de dispositions nécessite donc également une surveillance adaptée de l'environnement, sans laquelle il ne serait pas possible de mettre à disposition du public ces informations.
- Finalement, il convient de signaler que les Etats membres doivent garantir, sur la base de la directive 2003/4, un droit d'accès aux informations environnementales détenues par des autorités étatiques. L'accès ne peut être refusé ou restreint que pour des raisons explicitement nommées dans la directive. Ce droit peut être exercé sans que la personne demandant un tel accès ait un intérêt spécifique<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Cf. l'aperçu de ces dispositions chez EPINEY, *Umweltrecht*, 179 ss. ; cf. également MALJEAN-DUBOIS, in : *L'effectivité du droit européen de l'environnement*, 25 ss. ; PREHN, *Einfluss des Gemeinschaftsrechts auf den mitgliedstaatlichen Verwaltungsvollzug im Bereich des Umweltschutzes*, 190 ss.

<sup>59</sup> Cf. à ce propos ci-dessus B. VI. 2. b).

<sup>60</sup> Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, JO 2003 L 41, 26.

<sup>61</sup> Cf. par rapport à cette directive p.ex. KRÄMER, *YEEL* 4 (2005), 1 ss.

Dans ce contexte, et bien que ne touchant pas les obligations des Etats membres, il convient encore de mentionner l'existence de l'Agence européenne pour l'environnement<sup>62</sup> qui est doit fournir à la CE (particulièrement à la Commission) et aux Etats membres des informations objectives, fiables et comparables au niveau européen. Ces informations permettent aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour protéger l'environnement, évaluer leur mise en œuvre et assurer la bonne information du public sur l'état de l'environnement<sup>63</sup>.

## **b) Participation du public**

Tandis que la participation du public lors de la réalisation de projets bien précis est prévue – suite aux obligations découlant de la Convention d'Aarhus<sup>64</sup> – dans les directives spécifiques régissant les conditions de réalisation de ces projets<sup>65</sup>, la directive 2003/35 concernant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes environnementaux<sup>66</sup> prévoit que les Etats membres assurent cette participation de manière effective lorsqu'il s'agit d'élaborer certains plans ou programmes environnementaux. Le public – qui doit être informé de manière adéquate – doit avoir la possibilité de formuler des prises de position. Les autorités compétentes ont l'obligation de les prendre en compte lors de la décision sur les plans et programmes en questions<sup>67</sup>.

## **c) Système de management environnemental**

L'idée de base du règlement 761/2001<sup>68</sup> concernant la participation facultative d'organisations à un système communautaire de management environnemental consiste à faire prendre plus de responsabilités aux entreprises et aux organisations. Le but est de favoriser non seulement le respect de la législation environnementale mais aussi, au-delà d'un simple respect de ce qui est de toute façon obligatoire,

---

<sup>62</sup> Cf. R 1210/90 relatif à la création de l'Agence européenne pour l'environnement et de son réseau d'information et d'observation pour l'environnement, JO 1990 L 120, 1.

<sup>63</sup> Cf. par rapport aux tâches de l'Agence européenne de l'environnement SCHNEIDER/EPINEY, URP/DEP 2005, 211 ss.

<sup>64</sup> Note 53. Cf. par rapport aux obligations de la Convention concernant la participation lors de l'élaboration et de l'autorisation de projets VERSCHUUREN, YEEL 4 (2005), 29 ss. ; cf. en détail par rapport à la participation du public JENDROSKA, in : Reflections on 30 Years of EU Environmental Law, 63 ss.

<sup>65</sup> A savoir les D 85/337 (étude d'impact sur l'environnement) et D 96/61 (protection intégrée de l'environnement), cf. ci-dessous B. VI. 2. b).

<sup>66</sup> Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, JO 2003 L 156, 17.

<sup>67</sup> Cf. par rapport à l'importance de l'implication et de la participation du public pour une mise en œuvre efficace du droit de l'environnement p.ex. BLANC, in : L'effectivité du droit européen de l'environnement, 49 ss. ; DEMMKE, in : European Environmental Policy, 77 (254 ss.).

<sup>68</sup> Règlement (CE) n° 761/2001 du Parlement Européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), JO 2001 L 114, 1.

d'améliorer la protection de l'environnement par les entreprises et organisations qui y participent. Les organisations sont tenues d'examiner leurs activités, produits et services de manière détaillée quant à leurs effets environnementaux et doivent développer un système de management environnemental et un système d'audit interne visant à évaluer le « bilan environnemental » de l'entreprise. Ces éléments sont formulés dans une déclaration environnementale qui doit être validée par un expert externe et indépendant ; les Etats membres doivent réglementer l'autorisation de l'activité de ces experts de sorte que le contrôle étatique se matérialise non pas au niveau de l'entreprise mais au niveau du contrôle de la qualité de ces experts.

#### **d) La responsabilité environnementale**

La directive 2004/35 relative à la responsabilité environnementale<sup>69</sup> a pour objet la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages. Sont ainsi visées les mesures de prévention que les Etats membres doivent prendre en cas de danger imminent pour l'environnement et les mesures de réparation des dommages provoqués par l'industrie. L'arrière-fond de cette directive est la réalisation (du moins partielle) du principe du pollueur-payeur. En principe, le responsable de l'installation doit prendre, sans tarder, les mesures de prévention adéquates et, en cas de dommages causés à l'environnement, les mesures d'assainissement nécessaires. Les autorités doivent veiller à ce que les responsables des installations se conforment effectivement à ces obligations.

### **VII. Excursus : la recommandation 2001/331 prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales**

La recommandation 2001/331 prévoit des critères minimaux applicables aux inspections environnementales dans les Etats membres. Ces critères – qui se réfèrent aux inspections environnementales de tous les établissements industriels, entreprises et organismes qui requièrent une autorisation d'après le droit communautaire – ont trait à l'organisation, la réalisation, les mesures consécutives et la publication des résultats des inspections environnementales. Les mesures prévues dans cette recommandation<sup>70</sup> ne sont pas obligatoires en tant que telles puisqu'il ne s'agit que d'une recommandation. Toutefois, elle reprend, en majeure partie, l'obligation d'une mise en œuvre efficace, de sorte que l'on peut considérer l'essentiel de son contenu comme découlant du droit originaire.

---

<sup>69</sup> Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, JO 2004 L 143, 56 ; cf. par rapport à cette directive p.ex. ROLLER, in : Reflections on 30 years of EU Environmental Law, 129 ss.

<sup>70</sup> Cf. par rapport à cette recommandation déjà AXEL KLAPHAKE/DENIS KALISCH, Etude sur le système d'inspection, de contrôle et de surveillance de l'environnement au Maroc. Expériences internationales et implications pour le Maroc, juin 2007.

## **VIII. Conclusion : les instruments de mise en œuvre du droit communautaire et l'importance des mécanismes « décentralisés » de contrôle de l'application du droit communautaire**

Sans pouvoir prétendre résumer ou évaluer de manière exhaustive les différents aspects concernant les obligations des Etats membres pour la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement, il convient toutefois de relever quelques caractéristiques particulières qui ont un intérêt dans notre contexte. Vu la diversité des organisations des différents Etats membres, élaborer un système permettant une mise en œuvre efficace est un défi de taille. Les prérogatives développées au sein de l'Union européenne peuvent donc être intéressantes en vue de la formulation de lignes directrices pour une mise en œuvre efficace du droit de l'environnement. A notre avis, il convient avant tout de relever trois aspects caractérisant les exigences de mise en œuvre au niveau communautaire :

- **Transparence** : Fait parti des principes de mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement la transparence des processus de décisions. Différents mécanismes mentionnés ci-dessus poursuivent cet objectif, notamment les obligations touchant à l'information environnementale.
- **Participation du public** : en relation étroite avec la transparence, la législation communautaire prévoit dans une très large mesure une participation du public aux décisions concernant la protection de l'environnement respectivement la mise en œuvre du droit de l'environnement.
- **Protection juridique** : enfin, il convient de mentionner que les Etats membres doivent accorder aux particuliers un accès à la justice très large qui va au-delà de ce que beaucoup d'Etats membres connaissent.

Ces aspects de la mise en œuvre du droit de l'environnement au niveau de l'Union européenne sont notamment une conséquence du fait que le droit communautaire met l'accent sur des mécanismes de surveillance et surtout de contrôle décentralisés : puisque la Commission européenne en tant qu'organe « central » n'a que très peu de moyens humains et financiers pour la mise en œuvre du droit de l'environnement, les mécanismes décentralisés, c'est-à-dire impliquant avant tout les particuliers, deviennent indispensables pour assurer une mise en œuvre efficace<sup>71</sup>. Ainsi, l'information du public et sa participation aux processus de décisions exercent aussi un certain contrôle sur les autorités compétentes, et l'accès à la justice – sous certaines conditions – garantit l'exercice d'un contrôle juridictionnel sur certains aspects de la mise en œuvre. Cette caractéristique du droit de l'environnement européen est d'autant plus intéressante dans le contexte du développement d'une stratégie de mise en œuvre du droit de l'environnement au Maroc qu'elle sert aussi à atténuer les différences pour la mise en œuvre du droit de l'environnement dans les différents Etats membres.

---

<sup>71</sup> Cf. par rapport à l'idée et aux mécanismes de « mise en œuvre décentralisé » EPINEY, ZUR 1996, 229 ss.

## **C. Lignes directrices pour une mise en œuvre efficace du droit de l'environnement**

Sur la base des prérogatives du droit communautaire concernant sa mise en œuvre dans les Etats membres, il s'agit, dans le présent chapitre, de formuler les lignes directrices à respecter, à notre avis, pour qu'une stratégie de mise en œuvre efficace du droit de l'environnement au Maroc puisse se mettre en place. Pour ce faire, nous prenons comme point de départ les principes déjà mentionnés dans le rapport sur les expériences internationales et implications pour la Maroc<sup>72</sup>, et nous tâcherons de systématiser et de concrétiser les différents points ressortis dans cette étude, en prenant aussi en considération les problèmes spécifiques et la situation spécifique au Maroc. Ainsi, après un bref rappel<sup>73</sup> de principes généraux à respecter en vue d'une mise en œuvre efficace (I.), nous traiterons successivement des trois grands thèmes de toute mise en œuvre : la surveillance (II.), les mécanismes en vue d'assurer et de contrôler l'application du droit de l'environnement (III.) et la protection juridique (IV.). Les principaux résultats des réflexions dans ces domaines seront présentés sous forme de « principes ».

### **I. Principes généraux**

Les conditions « minimales » pour une mise en œuvre efficace du droit de l'environnement ont déjà été analysées dans de nombreuses études, souvent à caractère international, où différents systèmes étaient pris en compte et étudiés sous un angle comparatif<sup>74</sup>. C'est pourquoi, nous nous limiterons ci-après uniquement à un bref rappel des principaux éléments généraux permettant une mise en œuvre efficace du droit de l'environnement.

- Tout d'abord, il convient de souligner que tout choix concernant la structure et l'organisation de la mise en œuvre doit soigneusement prendre en considération les structures administratives déjà existantes. De façon générale, il convient de bien ancrer les principes régissant la mise en œuvre du droit de l'environnement dans le cadre général de l'organisation de l'administration. Ainsi, dans les pays avec une certaine tendance à la décentralisation (comme le Maroc), l'implication des autorités des différentes régions semble s'imposer<sup>75</sup>. Ce principe ne signifie toutefois pas que la création de procédures ou d'autorités spécifiques soit exclue, mais cela exige qu'une telle création et l'élaboration d'autres principes de mise en œuvre tiennent suffisamment compte des structures et des procédures existantes.

---

<sup>72</sup> Cf. AXEL KLAPHAKE/DENIS KALISCH, Etude sur le système d'inspection, de contrôle et de surveillance de l'environnement au Maroc. Expériences internationales et implications pour le Maroc, juin 2007, 6 ss.

<sup>73</sup> Ces principes ressortent déjà dans une large mesure du rapport précité, cf. note 72.

<sup>74</sup> Cf. les références dans le rapport AXEL KLAPHAKE/DENIS KALISCH, Etude sur le système d'inspection, de contrôle et de surveillance de l'environnement au Maroc. Expériences internationales et implications pour le Maroc, juin 2007, 6 ss.

<sup>75</sup> Voir encore ci-dessous C. II. et C. III. 1).



Car si les principes régissant la mise en œuvre du droit de l'environnement sont définis sans prendre en considération les structures déjà en place, le risque d'une mise en œuvre inefficace est assez grand. En effet, on multiplierait les autorités et, partant, les conflits (potentiels) de compétences.

- Ensuite, toute mise en œuvre efficace dépend d'une législation suffisamment claire et applicable, surtout en ce qui concerne les objectifs à atteindre et les moyens à utiliser à cette fin.
- Les compétences des différentes instances et autorités appelées à mettre en œuvre le droit de l'environnement ou à participer, d'une manière ou d'une autre, à cette mise en œuvre doivent être définies et délimitées de manière claire et prévisible. La compétence de prendre des mesures, voir de prononcer des sanctions, en cas de non-respect des règles environnementales en fait également partie. Il faut aussi définir des mécanismes visant à assurer une certaine « uniformité » de l'application du droit de l'environnement.
- De même, les procédures à respecter concernant les différents mécanismes de mise en œuvre doivent être clairement formulées, et des délais pour les différentes étapes doivent, en règle générale, être fixés.
- De plus, les conséquences liées à un non-respect de la législation environnementale doivent être clairement définies et il convient de s'assurer qu'elles seront appliquées de façon uniforme et effective. En amont, il convient aussi de prévoir un système efficace de contrôles et d'inspections ainsi que des principes régissant la surveillance.
- Les ressources humaines et financières nécessaires pour la mise en œuvre, respectivement pour que les autorités compétentes puissent assumer leurs tâches, doivent être suffisantes, tant d'un point de vue quantitatif que d'un point de vue qualitatif. Ce dernier aspect implique surtout que les connaissances et les capacités « techniques » soient assurées, tant au niveau des personnes qu'au niveau des appareils et laboratoires nécessaires pour une connaissance suffisante des différents éléments de fait liés à une mise en œuvre du droit de l'environnement.

Lors du développement des principes et structures régissant la mise en œuvre du droit de l'environnement, en plus de respecter les principes généraux énoncés ci-dessus, il est important de savoir s'il faut prévoir plutôt des structures diverses selon les différents domaines du droit de l'environnement ou s'il est plus approprié de concevoir, de façon générale, des structures et procédures parallèles. Tant les expériences dans plusieurs Etats membres que les développements récents en droit européen et international de l'environnement (tendant à prendre en considération et à viser une protection intégrée de l'environnement qui tient compte des interactions et interdépendances entre les différents milieux environnementaux<sup>76</sup>) plaident en faveur d'une structure en principe commune et parallèle pour les différents domaines du droit de l'environnement. Ceci dit, un tel principe n'empêche pas de formuler, si cela s'avère nécessaire, des principes spécifiques pour certains domaines ni de prévoir, à l'intérieur d'une structure commune, des subdivisions pour assumer différentes tâches. Par contre, une nette séparation entre des domaines très interdépendants en ce

---

<sup>76</sup> Cf. par rapport à ce principe EPINEY, *Umweltrecht*, 254, avec d'autres références.

qui concerne les principes de mise en œuvre n'est pas très prometteuse et serait dès lors à éviter.

Ainsi, p.ex., il ne semblerait pas être opportun de prévoir des structures administratives indépendantes, et en quelque sorte détachées du « droit de l'environnement au sens étroit », pour l'autorisation d'installations classées ; du moins, il conviendrait de prévoir des mécanismes de concertation avec les autorités chargées de la mise en œuvre du droit de l'environnement. De même, une distinction entre un contrôle administratif (qui se déroule « automatiquement ») et un contrôle judiciaire (qui se fait suite à la plainte d'un citoyen) ne semblerait guère être adaptée puisque dans les deux cas, les mêmes comportements sont en cause. C'est pourquoi, il conviendrait de confier aux mêmes autorités les mêmes activités de contrôle.

**Principe 1 : La mise en œuvre du droit de l'environnement devrait être normalement réglée de manière commune et parallèle pour les différentes parties du droit de l'environnement, ce qui implique en principe une seule structure administrative au niveau de l'Etat central d'une part et au niveau des régions d'autre part (« approche administrative intégrée »). A l'intérieur de ces structures, des subdivisions doivent néanmoins être prévues : les spécificités des différents domaines pourraient être ainsi prises en compte.**

**Toutefois, la législation peut prévoir des exceptions à ce principe si la nature de la tâche ou le domaine spécifique l'exige. On peut notamment penser au domaine de la protection des eaux. Le cas échéant, il faut veiller à ce que la coordination entre les différentes entités reste assurée.**

## II. Surveillance

La surveillance, dans le sens d'un « état des lieux » de l'environnement (y compris l'influence sur l'environnement des différents facteurs et des différentes activités), constitue un point de départ essentiel non seulement pour la mise en œuvre du droit de l'environnement existant, mais également pour l'élaboration et le développement de la législation environnementale. Ainsi, il n'est pas surprenant que tant, au niveau de l'Union européenne qu'au niveau des Etats membres, l'on puisse observer deux développements :

- D'une part, la mise en place de structures spécifiques dont la vocation est précisément de surveiller l'état de l'environnement et de synthétiser les informations ainsi recueillies dans différents pays ou régions. A titre d'exemple, on peut citer, au niveau de l'Union européenne, l'Agence européenne de l'environnement et, au niveau d'un Etat membre à structure fédéraliste, le « Umweltbundesamt » en Allemagne.
- D'autre part, l'apparition toujours plus fréquente dans la législation environnementale de standards à respecter en ce qui concerne la surveillance<sup>77</sup>.

En même temps, il convient de souligner que la surveillance est étroitement liée au contrôle de l'application du droit de l'environnement. En effet, les mêmes

<sup>77</sup> Cf. ci-dessus B. VII. 1. et 2. a).

compétences et installations techniques (p.ex. les laboratoires) sont, en général, nécessaires pour la surveillance et le contrôle. Dès lors, il convient en principe de ne pas séparer d'un côté des autorités chargées de la surveillance et d'un autre côté des autorités chargées du contrôle. Ainsi il est judicieux d'instituer des autorités à qui l'on confie la mise en œuvre du droit de l'environnement dans son ensemble.

**Principe 2 : En principe, les tâches de surveillance et les tâches de contrôle devraient être exécutées par les mêmes structures administratives, de sorte qu'il y ait une « concordance » des différentes tâches de mise en œuvre.**

La surveillance a pour but de mettre à disposition des données comparables et fiables quant à la qualité de l'environnement et quant aux différents facteurs et activités exerçant une influence sur la qualité de l'environnement. Dès lors, il est indispensable de définir de manière aussi précise que possible les mesures à effectuer et les standards de surveillance. Pour ce faire, la loi édictée par le parlement ne devrait définir que le cadre général, laissant au gouvernement (qui peut déléguer cette tâche) le soin de régler les détails par le biais de dispositions d'application. Ainsi une certaine souplesse peut être garantie. De plus, il convient de souligner que les analyses que présuppose la surveillance de l'environnement sur la base des données recueillies requièrent des compétences et des installations spécifiques. Il ne semble pas très efficace de les prévoir individuellement dans chaque région. C'est en nous référant à cette remarque que nous pouvons formuler les principes 3 à 5 :

**Principe 3 : Sur la base de la législation environnementale applicable, des directives devraient préciser en détail la manière selon laquelle la surveillance doit être effectuée. Il conviendrait avant tout de préciser les points suivants :**

- objectif de la surveillance ;
- objet exact de la surveillance ;
- méthodes exactes pour la surveillance ;
- activités nuisibles à prendre en compte ;
- le cas échéant, établissement de tableaux ou de formulaires détaillés à remplir.

**Principe 4 : Pour la préparation de ces directives (cf. principe 3) et pour la synthèse au niveau national des résultats de surveillance, il conviendrait de désigner une entité dotée des compétences scientifiques nécessaires. Cette entité serait ainsi une sorte de « plaque tournante » pour la surveillance<sup>78</sup>. Cette tâche pourrait être assumée soit par un ministère existant soit par un nouvel organisme à créer. Il devrait disposer de ressources humaines et financières suffisantes.**

<sup>78</sup> Et aussi pour d'autres tâches en lien avec la mise en œuvre, cf. encore ci-dessous C. III. 1.

**Principe 5 : Les mesures concrètes de surveillance devraient être prises au niveau des régions par les autorités compétentes. Pour cet aspect, il s'agirait alors d'une organisation décentralisée de la surveillance.**

Suite aux récents développements au niveau international et européen en ce qui concerne la participation du public<sup>79</sup>, il convient de prévoir la publication des résultats de la surveillance. Ainsi, le public est informé et peut, le cas échéant, agir en prenant des initiatives qui lui semblent opportunes. De plus, une information aussi fiable et complète que possible sur l'état de l'environnement et sur les facteurs qui l'influencent est un élément décisif pour un certain « contrôle » de la mise en œuvre par le public<sup>80</sup>. Pour définir le contenu exact de cette information, les dispositions contenues dans la directive 2003/4<sup>81</sup> par rapport à l'accès du public aux informations environnementales peuvent servir comme point de départ.

**Principe 6 : Les résultats de la surveillance devraient être publiés, sous la seule réserve de droits fondamentaux de particuliers.  
Un rapport régulier (au moins tous les quatre ans) sur l'état de l'environnement (au Maroc) devrait être établi et publié. Ce dernier dresserait de manière approfondie et sur la base des résultats de la surveillance, d'après les principes 3 à 5, un « état des lieux » de la qualité de l'environnement.**

### **III. Assurer et contrôler l'application du droit de l'environnement en vigueur : les autorités et les procédures**

En ce qui concerne les mécanismes assurant l'application du droit de l'environnement et son contrôle, nous nous limiterons ci-après aux aspects transversaux qui sont généraux à tous les domaines : nous sommes dans l'obligation de laisser de côté les particularités des différents domaines matériels étant donné que la présente étude ne peut pas analyser chaque matière spécifique. De plus, ces questions spécifiques devraient, le cas échéant, plutôt être traitées dans le cadre de la stratégie de la mise en œuvre du droit de l'environnement proprement dit.

Suite à cette remarque, nous pouvons distinguer cinq grands groupes de questions à résoudre pour assurer et contrôler l'application du droit de l'environnement en vigueur : l'organisation des autorités (1), les instruments à mettre en place pour assurer une certaine uniformité de la mise en œuvre (2), les mesures visant une certaine transparence des activités liées à la mise en œuvre du droit de l'environnement (3), la participation du public (4) et enfin des instruments matériels visant à renforcer le respect des prescriptions environnementales par les différents acteurs (5).

<sup>79</sup> Cf. ci-dessus B. VI. 1. et 2. a).

<sup>80</sup> Cf. à ce propos ci-dessus C. III. 3. et 4. ainsi que C. IV.

<sup>81</sup> Cf. ci-dessus. B. VI. 2. a).

Le point de départ de ces réflexions est le Principe 1 selon lequel il convient – autant que possible – de partir d’une approche administrative intégrée. Nous prenons donc comme base ci-après l’existence d’une seule structure administrative au niveau central et d’une seule structure administrative au niveau des régions, ce qui n’exclut pas, comme mentionné, de prévoir des subdivisions ou des exceptions, bien fondées.

## 1. Les autorités

A l’instar de la surveillance environnementale<sup>82</sup>, il est important de définir judicieusement l’organisation des autorités qui devront concrètement mettre en œuvre le droit de l’environnement. Les points de départ pour résoudre ce problème sont – sur la base de réflexions présentées ci-dessus – au nombre de quatre :

- Le cadre administratif et juridique général dans le pays en question, en l’occurrence le Maroc ;
- en principe, le parallélisme entre les structures appelées à assurer la surveillance environnementale et les autres aspects de mise en œuvre du droit de l’environnement ;
- les expériences internationales selon lesquelles certaines compétences de mise en œuvre restent en général au niveau national, même dans des systèmes à tendance décentralisés. Il s’agit en règle générale de compétences qui requièrent des connaissances scientifiques spécifiques ou de questions présentant un intérêt national ;
- la nécessité d’impliquer, dans tous les cas, les autorités régionales qui sont les interlocuteurs au niveau local des citoyens et des exploitants d’installations.

Sur cette base et en particulier en partant des principes 4 et 5, nous pouvons formuler les principes suivants pour la structure de la mise en œuvre du droit de l’environnement :

**Principe 7 : La mise en œuvre du droit de l’environnement devrait se faire en principe au niveau des régions ; ainsi, une organisation administrative de type décentralisé devrait être prévue.**

**Principe 8 : En même temps, une administration centrale suffisamment « forte » devrait être en mesure d’assumer – outre les compétences en matière de surveillance – d’une part des tâches requérant des compétences scientifiques et techniques spécifiques, et d’autre part certaines tâches de coordination en vue d’assurer une certaine uniformité de la mise en œuvre<sup>83</sup>. Il s’agirait alors d’une autorité qui rassemblerait l’expertise scientifique au niveau environnemental pour tout le pays et qui serait appelée à fonctionner comme une « plaque tournante » (un ministère ou une agence plus indépendante rattachée à un ministère) de la mise en œuvre du droit de l’environnement<sup>84</sup>.**

<sup>82</sup> Cf. ci-dessus C. II.

<sup>83</sup> Cf. encore Principes 11 et 12.

<sup>84</sup> Cf. déjà Principe 4.

**Principe 9 :** Les compétences de l'autorité « centrale » d'une part et celle des autorités « décentralisées » voire régionales d'autre part, de même que les procédures applicables, devraient être clairement définies et délimitées. Il conviendrait de formuler les grands principes dans une loi et de les préciser dans la législation d'application.

**Principe 10 :** Les autorités chargées de la mise en œuvre du droit de l'environnement devraient disposer de ressources humaines et financières suffisantes ce qui implique aussi une formation (continue) des personnes responsables de la mise en œuvre du droit de l'environnement.

## **2. L'uniformité de la mise en œuvre**

Le fait que les autorités régionales jouent un rôle important dans le processus d'application du droit de l'environnement et de son contrôle implique qu'il devient primordial de prévoir des mécanismes pour que la mise en œuvre corresponde à certaines exigences minimales et aussi pour assurer une certaine uniformité de la mise en œuvre. Cet objectif peut avant tout être atteint par la formulation de directives, respectivement de circulaires administratives, qui précisent – sur la base de la législation applicable – les principes à respecter lors de la mise en œuvre. Puisqu'il s'agit ici d'un intérêt plutôt national exigeant de plus, parfois, des compétences scientifiques particulières, ces directives devraient, en principe, être formulées au niveau central. Ce qui n'empêche pas les autorités régionales de les préciser d'avantage en vue de leur application sur le terrain.

**Principe 11 :** Les principes applicables lors de la mise en œuvre devraient être précisés dans le cadre de directives respectivement de circulaires administratives. L'autorité centrale<sup>85</sup> – sur la base de la législation applicable et le cas échéant en accord avec le gouvernement ou sur la base d'une délégation du gouvernement – devrait être chargée de formuler ces principes qui lieraient les autorités régionales de mise en œuvre.

**Principe 12 :** Quant au contenu, ces principes devraient traiter au moins les aspects suivants :

- inspections (installations touchées, fréquence, objet exact, etc.) ;
- procédures applicables, y compris délais ;
- application des sanctions ;
- exigences quant à l'organisation administrative dans les régions.

---

<sup>85</sup> Cf. principe 8.

### 3. La transparence

Comme démontré ci-dessus<sup>86</sup>, la tendance dans l'Union européenne et en droit international (Convention d'Aarhus) va vers une plus grande transparence des activités de l'administration. L'expérience démontre qu'une telle transparence et notamment un accès, en principe inconditionnel, aux informations pertinentes à disposition auprès des administrations renforce le respect du droit de l'environnement<sup>87</sup>. De plus, les autorités devraient partager spontanément les informations concernant les aspects les plus importants de la mise en œuvre.

**Principe 13 : Le droit d'accès des particuliers aux informations environnementales disponibles auprès des autorités devrait être en principe garanti sans que les particuliers doivent démontrer un intérêt particulier. La directive 2003/4 pourrait servir d'exemple.**

**Principe 14 : Les autorités régionales et l'autorité centrale devraient publier régulièrement (au moins tous les deux ans) un rapport sur la mise en œuvre du droit de l'environnement. Ce rapport démontrerait en détail les mesures prises mais également les difficultés rencontrées. Des lignes directrices quant au contenu de ces rapports devraient être formulées.**

### 4. La participation

La participation du public aux décisions environnementales rendues par les autorités compétentes constitue un élément clé pour un renforcement de la mise en œuvre du droit de l'environnement. Ainsi, il convient de prévoir des procédures claires pour que le public puisse participer aux décisions administratives susceptibles de déployer un effet considérable sur l'environnement. La législation européenne pourrait être une source d'inspiration pour la mise en place de telles dispositions.

**Principe 15 : La participation du public concerné par des décisions administratives sur l'autorisation de certains projets ou par l'élaboration de plans et programmes environnementaux devrait être assurée. La législation européenne en la matière pourrait être une source d'inspiration dans ce domaine. En tout cas, il conviendrait de régler les aspects suivants :**

- **objet exact de la participation du public ;**
- **information du public (contenu détaillé) ;**
- **procédure formalisée (y compris des délais) ;**
- **obligation de prendre en compte les observations faites.**

<sup>86</sup> Cf. ci-dessus B. VI. 1., B. VI 2. a) et b).

<sup>87</sup> Cf. par rapport à cet aspect EPINEY, Umweltrecht, 191 s. ; KRÄMER, YEEL 2005, 1 ss. ; PREHN, Einfluss des Gemeinschaftsrechts auf den mitgliedstaatlichen Verwaltungsvollzug im Bereich des Umweltschutzes, 190 ss.

Dans l'Union européenne, la possibilité pour les citoyens d'aborder la Commission avec des plaintes concernant le respect du droit de l'environnement communautaire est généralement évaluée de manière très positive<sup>88</sup>. Ces plaintes, qui n'engendrent aucune obligation de la part de la Commission, permettent de se rendre compte des problèmes de mise en œuvre dans les situations problématique. C'est notamment le cas lorsque – pour une raison ou une autre – l'application effective du droit de l'environnement fait défaut. Ainsi, les autorités et organes compétents peuvent intervenir. Il semble judicieux de prévoir un tel système dans toute stratégie de mise en œuvre.

**Principe 16 : Les particuliers et les ONG devraient avoir la possibilité de formuler – selon une procédure prédéterminée et formalisée – des plaintes auprès d'une autorité (centrale et/ou régionale) dans lesquelles ils font valoir des déficits dans la mise en œuvre du droit de l'environnement.**

## **5. Instruments visant à renforcer le respect volontaire des prescriptions environnementales**

Des recherches empiriques démontrent que le respect du droit de l'environnement peut être considérablement renforcé en incitant par différentes mesures les particuliers, notamment les exploitants d'installations, à respecter volontairement les prescriptions environnementales. Les mesures et les instruments visant cet objectif, sont nombreux et il conviendrait de définir la stratégie à adopter dans ce domaine.

**Principe 17 : Une stratégie devrait être développée – au niveau central – pour mettre en place des instruments visant le respect volontaire du droit de l'environnement. En particulier, on pourrait songer à mettre en place un système « EMAS » incitant les entreprises et organisations à mettre en place elles-mêmes un système de management environnemental, à l'image du règlement 761/2001.**

## **IV. La protection juridique : le rôle des particuliers et des ONG**

Les expériences dans différents pays<sup>89</sup> ont démontré qu'une protection juridique adaptée et efficace contribue de manière considérable au respect du droit de l'environnement. C'est pourquoi nous proposons de garantir une protection juridique

<sup>88</sup> Cf. p.ex. ENGELSBERGER, *Vollzug europarechtlicher Vorschriften auf dem Gebiet des Umweltrechts*, 76 s.; ALBIN, *Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts*, 213 ss. ; EPINEY, *Umweltrecht*, 39.

<sup>89</sup> Cf. p.ex. pour la Suisse FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, *Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement*, *passim* ; pour une analyse des différents avantages d'un droit d'accès en justice d'ONG p.ex. ENGELSBERGER, *Vollzug europarechtlicher Vorschriften auf dem Gebiet des Umweltrechts*, 281 ss. ; ALBIN, *Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts*, 366 ss.



adéquate<sup>90</sup>, tant au niveau des particuliers qu'au niveau des organisations non-gouvernementales (ONG). Il est important de noter qu'une protection juridique telle qu'esquissée dans les principes 18 à 20 pourrait aussi contribuer à ce que les acteurs étatiques et les particuliers respectent les prescriptions environnementales.

**Principe 18 : Les particuliers devraient avoir un accès à la justice (administrative) contre toute décision de l'administration qui pourrait violer une disposition législative censée protéger, entre autres, leurs intérêts, dans la mesure où ils sont effectivement affecté par la décision attaquée. Les exigences développées par la CJCE en la matière pourraient servir d'exemple dans ce domaine.**

**Principe 19 : Les ONG – qui pourraient être accréditées – devraient être habilitées à agir en justice contre toute autorisation liée à certains types d'installations (à définir dans une liste). Les exigences de la Convention d'Aarhus pourraient servir de base pour ce sujet.**

**Principe 20 : Un système approprié prévoyant l'existence de mesures provisoires, tout particulièrement un effet suspensif, devrait permettre de garantir l'effectivité de la protection juridique selon les principes 18 et 19.**

---

<sup>90</sup> Il va de soi que les exploitants d'installations doivent également jouir d'une protection juridique contre les décisions des autorités. Toutefois, cet aspect joue un rôle moins important dans le respect du droit de l'environnement et pose en général aussi moins de problèmes puisque les exploitants ou les destinataires des décisions administratives sont régulièrement habilités à agir en justice.

## **D. Conclusion : quant aux défis d'une mise en oeuvre efficace du droit de l'environnement**

L'objet et le but du présent rapport étaient limités dans le sens qu'il ne s'agissait pas de développer (déjà) la stratégie à mettre en place pour la mise en œuvre du droit de l'environnement au Maroc, mais plutôt d'identifier les lignes directrices à respecter, sur la base des expériences internationales et européennes en la matière, pour qu'une mise en œuvre efficace et efficiente puisse être assurée<sup>91</sup>. Les résultats de ces réflexions s'expriment déjà à travers les 20 principes développés ci-dessus<sup>92</sup> de sorte que nous nous limitons dans cette brève conclusion à quelques réflexions quant aux défis d'une mise en œuvre efficace du droit de l'environnement.

Les lignes directrices développées dans le présent rapport ne sauraient constituer qu'un premier pas vers le développement d'une stratégie de la mise en œuvre du droit de l'environnement au Maroc. Elles doivent être précisées dans la stratégie à proprement dit et concrétisées pour la situation très concrète du Maroc. De plus, il sera, à notre avis, nécessaire de définir dans cette stratégie un plan détaillé non seulement pour les mesures à réaliser mais également pour les délais et différentes étapes à respecter.

Les défis pour l'élaboration et l'application d'une stratégie de mise en œuvre efficace du droit de l'environnement seront probablement considérables :

- D'abord, il convient de rappeler le lien avec la gouvernance en général : une mise en œuvre efficace du droit de l'environnement implique également un système de good governance, et avant tout des structures administratives durables, le respect de la primauté du droit et des procédures administratives efficaces.
- La protection juridique à mettre en place, d'après les propositions formulées dans le présent rapport, implique tout particulièrement des tribunaux indépendants et des procédures efficaces pour permettre le respect du droit et l'application des arrêts rendus, y compris pour les acteurs étatiques.
- La stratégie à développer devra tenir compte du fait qu'au Maroc un certain nombre d'autorités administratives ayant des compétences dans le domaine du droit de l'environnement et de sa mise en œuvre sont déjà en place. Il sera probablement judicieux de ne pas bouleverser tout le système mais de sauvegarder certaines caractéristiques du système existant. Ceci implique qu'il faudra être particulièrement vigilant quant à la pertinence d'une réorganisation de certains ministères, respectivement de certaines parties de ministères au niveau central, ou de certaines autorités au niveau régional. Quoi qu'il en soit, il convient de veiller à ce que la coordination entre les différentes entités et / ou autorités impliquées dans la mise en œuvre du droit de l'environnement soit assurée.
- Et enfin, il y aura lieu d'effectuer des recherches empiriques sur le fonctionnement et, partant, l'efficacité de la mise en œuvre, une fois la structure mise en place.

---

<sup>91</sup> Cf. déjà ci-dessus A. 1. et 2.

<sup>92</sup> Cf. C.

Dans l'ensemble, il s'agit dès lors d'une tâche multidisciplinaire qui implique beaucoup de défis à relever. Mais l'expérience dans certains pays de transition et en Europe de l'Est semble avoir montré qu'il est tout à fait possible de relever ce défi, à condition toutefois qu'il y ait une volonté politique clairement définie au plus haut niveau en faveur de l'application d'une telle stratégie dans le domaine du droit de l'environnement. Il est, en d'autres termes, indispensable que la formulation et la mise en œuvre d'une telle stratégie soient une priorité politique.

## **BIBLIOGRAPHIE**

- ALBIN, SILKE, Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts, Berlin 1999.
- BECKER, FLORIAN, Application of Community law by Member States' public authorities: Between autonomy and effectiveness, CMLRev. 2007, 1035 ss.
- BIEBER, ROLAND/EPINEY, ASTRID/HAAG, MARCEL, Die Europäische Union. Europarecht und Politik, 7. Aufl., Baden-Baden 2006.
- BLANC, DAVID, La participation et l'action non contentieuse des associations, in : Maljean-Dubois, Sandrine (éd.), L'effectivité du droit européen de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre et sanction du non-respect, Paris 2000, 49 ss.
- CHARBONNEAU, SIMON, Droit communautaire de l'environnement, Paris 2006.
- DEMMKE, CHRISTOPH, Implementation and Enforcement in the Member States: Internal Management of European Environmental Policy, in: Demmke, Christoph (ed.), Managing European Environmental Policy. The Role of the Member States in the Policy Process, Maastricht 1997, 41 ss.
- DEMMKE, CHRISTOPH, Part II: Towards Effective Environmental Regulation: Innovative Approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy, in: Demmke, Christoph/Unfried, Martin, European Environmental Policy: The Administrative Challenge for the Member States, Maastricht 2001, 77 ss.
- EHLERS, DIRK, Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, Köln 1999.
- ENGELSBERGER, CHRISTIAN, Der Vollzug europarechtlicher Vorschriften auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Rechtliche Vorgaben und Verwaltungspraxis anhand einer empirischen Umfrage bei Behörden und Umweltschutzverbänden in Deutschland, Berlin 1998.
- EPINEY, ASTRID, Dezentrale Durchsetzungsmechanismen im gemeinschaftlichen Umweltrecht. Dargestellt am Beispiel der UVP-Richtlinie, ZUR 1996, 229 ff.
- EPINEY, ASTRID, Primär - und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht, VVDSStRL 61 (2002), 362 ss.
- EPINEY, ASTRID, Umweltrecht in der Europäischen Union. Primärrechtliche Grundlagen. Gemeinschaftliches Sekundärrecht, 2. Aufl., Köln 2005.
- EPINEY, ASTRID/SOLLBERGER, KASPAR, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht. Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, Berlin 2002.

- FLÜCKIGER, ALEXANDRE/MORAND, CHARLES-ALBERT/TANQUEREL, THIERRY, Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement, Berne 2000.
- GIRERD, PASCAL, Les principes d'équivalence et d'effectivité : encadrement ou désencadrement de l'autonomie procédurale des Etats membres?, RTDE 2002, 75 ss.
- GRANT, WYN/MATTHEWS, DUNCAN/NEWELL, PETER, The Effectiveness of European Union Environmental Policy, New York 2000.
- JENDROSKA, JERZY, Public Information and Participation in EC Environmental Law; Origins, Milestones and Trends, in: Macrory, Richard (ed.), Reflections on 30 Years of EU Environmental Law. A High Level of Protection?, Groningen 2006, 63 ss.
- KLEIN, ECKART, Der Einfluss des europäischen Gemeinschaftsrechts auf das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten, Der Staat 1994, 39 ss.
- KRÄMER, LUDWIG, Access to Environmental Information in an Open European Society – Directive 2003/4/EC, YEEL 4 (2005), 1 ss.
- KRÄMER, LUDWIG, EC Environmental Law, Sixth Edition, London 2007.
- MALJEAN-DUBOIS, SANDRINE, L'accès à l'information et la reconnaissance d'un droit à l'information environnementale. Le nouveau contexte juridique international, in : Maljean-Dubois, Sandrine (éd.), L'effectivité du droit européen de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre et sanction du non-respect, Paris 2000, 25 ss.
- MICKLITZ, HANS-WOLFGANG, Collective Action of Non-governmental Organisations in European Consumer and Environmental Law; A Mutual Learning Process?, in: Macrory, Richard (ed.), Reflections on 30 Years of EU Environmental Law. A High Level of Protection?, Groningen 2006, 451 ss.
- MORROW, KAREN, Public Participation in the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment – Directive 2001/42/EC, the UN/ECE Espoo Convention, and the Kiev Protocol, YEEL 4 (2005), 49 ss.
- PREHN, ANNETTE, Der Einfluss des Gemeinschaftsrechts auf den mitgliedstaatlichen Verwaltungsvollzug im Bereich des Umweltschutzes am Beispiel Deutschlands, Baden-Baden 2006.
- PÜHS, WOLFGANG, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht. Formen und Grenzen eines effektiven Gemeinschaftsrechtsvollzugs und Überlegungen zu seiner Effektivierung, Berlin 1997.

- ROLLER, GERHARD, Liability, in: Macrory, Richard (ed.), Reflections on 30 Years of EU Environmental Law. A High Level of Protection?, Groningen 2006, 129 ss.
- ROMI, RAPHAËL, Droit international et européen de l'environnement, Paris 2005.
- SCHÄFER, GÜNTHER F., Die Umsetzung von Umweltrichtlinien der EG in innerstaatliches Recht und ihre tatsächliche Anwendung. Untersuchung im Auftrag des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1990.
- SCHNEIDER, NATHALIE/EPINEY, ASTRID, L'Agence européenne pour l'environnement et la Suisse, URP / DEP 2005, 211 ss.
- SCOTT JOANNE, Flexibility in the Implementation of EC Environmental Law, YEEL 1 (2000), 37 ss.
- SOMSEN, HAN, The Private Enforcement of Member State Compliance with EC Environmental Law: an Unfulfilled Promise?, YEEL 1 (2000), 311 ss.
- UNFRIED, MARTIN, Part I: National Environment Ministries in the Member States and the Coordination of European Affairs, in: Demmke, Christoph/Unfried, Martin, European Environmental Policy: The Administrative Challenge for the Member States, Maastricht 2001, 3 ss.
- VERSCHUUREN, JONATHAN, Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention, YEEL 4 (2005), 29 ss.
- WENNERAS, PAL, The enforcement of EC environmental law, Oxford 2007.
- ZIEHM, CORNELIA, Europäisches Grund- und Trinkwasserschutzrecht und die Implementation in Deutschland und Frankreich, Baden-Baden 1998.

## ABRÉVIATIONS

aff.	affaire
Aufl.	Auflage
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CMLRev.	Common Market Law Review
D	Directive
ed.	editor
EMAS	ECO-Management and Audit Scheme
GTZ	Coopération Technique Allemande
ILM	International Legal Materials
MATEE	Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement du Royaume du Maroc
ONG	Organisations non-gouvernementales
R	Règlement
Rec.	Recueil de la Jurisprudence de la Cour de Justice de Communautés européennes
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
URP/DEP	Umweltrecht in der Praxis / Droit de l'environnement dans la pratique
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
YEEL	Yearbook of European Environmental Law
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

La présente étude a pour but de formuler des lignes directrices pour instaurer un système efficace de mise en œuvre du droit européen de l'environnement. Ce travail s'inscrit dans le contexte d'un mandat requis par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement du Royaume du Maroc. Dans un premier temps, l'étude présente une vue d'ensemble des différentes exigences que le droit communautaire impose de façon générale dans le domaine de l'environnement, notamment le respect du principe de l'effectivité, l'organisation judicieuse de l'administration, l'information et la participation du public, la surveillance de l'état de l'environnement et la protection juridique. Sur la base des résultats obtenus, ainsi que de l'expérience de certains pays, l'étude dresse une liste de 20 principes à respecter pour élaborer une stratégie efficace en la matière. Enfin, une conclusion relèvera les défis qui y sont liés, notamment pour le Maroc.

Das Ziel der vorliegenden Studie, welche im Zusammenhang mit einem Mandat des Ministeriums für Raumplanung, Wasser und Umwelt des Königreiches Marokko entstanden ist, liegt in der Formulierung von Richtlinien, die eine wirksame Umsetzung des europäischen Umweltrechts sicherstellen sollen. In einem ersten Schritt führt die Studie die allgemeinen Anforderungen im Umweltrecht des Gemeinschaftsrechts auf, insbesondere den Effektivitätsgrundsatz, die Ausgestaltung der Verwaltung, die Information wie auch die Beteiligung der Öffentlichkeit, die Überwachung des Zustandes der Umwelt und den Rechtsschutz. Gestützt auf diese Grundlagen sowie auch auf die Erfahrungen weiterer Länder wird aufgezeigt, welche 20 Prinzipien zu beachten sind, um in dieser Materie eine wirksame Vorgehensweise ausarbeiten zu können. Abschliessend weist die Studie auf die in diesem Gebiet noch bestehenden Herausforderungen hin, insbesondere mit Blick auf das Königreich Marokko.

**Astrid Epiney**, Prof. Dr. iur., LL.M., chaire de droit européen, droit international public et droit public de l'Université de Fribourg (CH), directrice de l'Institut de droit européen des Universités de Berne, Neuchâtel et Fribourg.