

Élargissement de l'Union européenne et protection de l'environnement : le processus de rapprochement des législations environnementales

***S'aligner sur
la législation
environnementale
de l'Europe: une priorité
aux yeux des instances
communautaires, un défi
de taille pour des pays
candidats qui partent
avec un lourd handicap.***

par Matthieu Wemaëre
*Avocat au barreau de Paris-
membre associé du barreau de Bruxelles
SCP Huglo, Lepage & Associés Conseil*

L'élargissement de l'Union européenne est considéré à la fois comme une nécessité politique et une chance historique, puisqu'elle doit permettre aux pays candidats à l'adhésion d'opérer une transition vers la démocratie et l'économie de marché tout en assurant l'avènement d'une communauté de sécurité élargie. Parmi les cri-

tères à remplir pour l'adhésion, la capacité d'assumer les droits et obligations résultant de l'acquis juridique de l'Union européenne est sans doute celui qui requiert le plus d'effort de la part des candidats. La conformité à « l'Acquis communautaire » en matière d'environnement, considérée comme l'une des priorités par le Conseil des ministres de l'Union européenne et la Commission européenne dans le cadre des négociations d'adhésion, est un défi de taille pour les pays candidats.

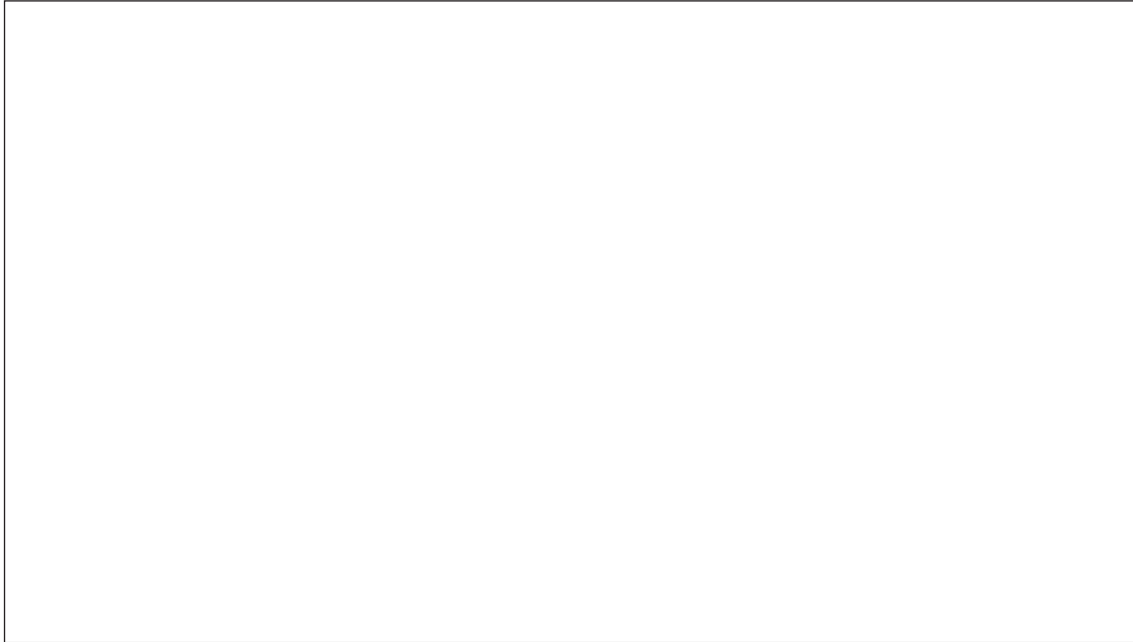
Petite genèse de l'élargissement

Peu après la chute du Mur de Berlin en 1989, l'Union européenne a offert un soutien

politique et financier à la transformation difficile que traversaient les pays d'Europe centrale et orientale. Cette coopération a pu se développer grâce à la mise en place du programme Phare, instrument destiné à financer l'assistance technique nécessaire à l'entreprise de réforme en vue d'une transition de ces pays vers la démocratie et l'économie de marché.

L'élargissement de la Communauté européenne d'alors a été envisagé très rapidement, les critères à remplir pour l'adhésion ayant été esquissés dès 1992 par la Commission européenne dans son rapport intitulé « L'Europe et le défi de son élargissement » (publié au Bull CE, supplément 3/92).

Le Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin



Pollution de la mer Baltique : port de Veentspils en Lettonie.

1993 affirmera la volonté politique de l'élargissement en déclarant solennellement que « les pays d'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne ».

Simultanément, les critères d'adhésion, qui sont constitués des conditions économiques et politiques à remplir par les pays candidats, ont été officiellement entérinés lors de ce sommet européen :

✓ *le pays candidat doit disposer d'institutions stables* garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ;

✓ *l'existence d'une économie de marché* ainsi que la capacité de gérer les pressions de la concurrence et des forces du marché à l'intérieur de l'Union ;

✓ *la capacité de satisfaire aux obligations liées au statut de membre*, y compris l'adhésion aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

Une stratégie de pré-adhésion est définie lors du Conseil européen d'Essen les 9 et 10 décembre 1994. Elle repose sur le développement de relations structurées qui favoriseront la confiance mutuelle entre l'Union européenne et les pays candidats et permettront à ces derniers de se familiariser avec le processus décisionnel et l'organisation institutionnelle communautaire : c'est le « dialogue structuré » qui consiste en réunions mixtes, dans un cadre multilatéral, de chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'Union et

des pays associés de l'Europe centrale et orientale.

L'élément clé de cette stratégie est la préparation des pays candidats à leur intégration dans le Marché intérieur. A cet effet, la Commission européenne présente, le 3 Mai 1995, un Livre blanc qui désigne les mesures clés dans chaque secteur et propose un ordre dans lequel procéder au rapprochement des législations. Cependant, il ne couvre que la partie de la législation environnementale qui influe directement sur la libre circulation des marchandises et des services et, partant, laisse de côté toute la législation de l'acquis communautaire en matière d'environnement qui est consacrée à la protection

de l'environnement en tant que telle (voir notamment point 3.11 du Livre blanc (COM (95) 63)).

L'autre instrument de cette stratégie de pré-adhésion est constitué des « Accords européens », accords de coopération politique, économique, financière et culturelle, qui accordent aux Etats candidats dorénavant « associés » certains avantages qui sont en principe liés au statut de membre de l'Union. Des accords européens ont été signés avec la Pologne et la Hongrie en 1991, par ailleurs premiers bénéficiaires du programme Phare dès 1989, avec la République Tchèque, la Slovaquie, la Roumaine et la Bulgarie en 1993, avec l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie en 1995, et avec la Slovénie en 1996.

Le financement du processus d'intégration s'en trouve renforcé, avec une extension du programme Phare dont le budget est augmenté de 6,7 millions d'Ecus pour la période 1995-1999 lors du sommet de Cannes. On notera que l'environnement a bénéficié d'une spécialisation du programme

Phare avec la création d'un dispositif spécifique de soutien au rapprochement de la législation environnementale.

La communication de la Commission européenne « Agenda 2000 », présentée le 16 juillet 1997, préconise un renforcement de la stratégie de pré-adhésion à partir du développement de deux instru-

Les Etats candidats, dont la plupart ont une politique environnementale récente et encore trop peu développée, se trouvent dans l'obligation d'accomplir une tâche immense qui consiste à intégrer dans un court laps de temps le contenu d'une législation communautaire à la fois complexe et imposante.

ments juridiques:
 ✓ « le Partenariat pour l'adhésion » pour encadrer la marche des pays candidats vers l'Union. Les partenariats fixent, d'une part les priorités absolues sur lesquelles ils devront

concentrer leurs efforts avec des échéances précises et, d'autre part, l'assistance sur laquelle ils pourront compter. Chaque pays doit adopter un programme national pour l'adoption de l'acquis (PNAA) comprenant un calendrier d'objectifs intermédiaires et leur financement ;

✓ la mise en œuvre des « Accords européens » permettant le développement des relations commerciales avec l'Union européenne.

Pour mieux s'adapter au contexte de la pré-adhésion

mais également en vue d'introduire une certaine conditionnalité au soutien financier de l'Union, le programme Phare est repensé et réorienté: ce ne sont plus les projets sélectionnés par les pays bénéficiaires en fonction de leurs besoins parfois conjoncturels (système « demand driven ») qui seront soutenus mais ceux qui poursuivront spécifiquement l'objectif de préparer l'adhésion, ce qui entraîne une réorientation beaucoup plus structurale du soutien financier (système de l'« access driven ») (Communication de la Commission européenne du 12 mars 1997). En conséquence, le programme Phare ne financera plus que les projets qui s'inscrivent dans les deux priorités suivantes :

✓ le renforcement de la capacité institutionnelle et administrative des pays candidats: l'objectif est de renforcer leurs institutions démocratiques, la primauté du droit, les administrations publiques et toutes les entités responsables des services publics, en vue de mettre sur pied les structures administratives (et de former les agents nationaux) qui seront capables de reprendre l'acquis communautaire (rapprochement des législations, réformes structurelles, politiques régionales (30 % du budget Phare). Parce que la protection

de l'environnement est une considération politique récente dans la plupart des pays associés, les autorités compétentes pour la gestion de l'environnement sont particulièrement concernées par cette priorité ;

✓ *le financement de l'investissement* nécessaire pour satisfaire aux exigences du Marché intérieur (mise aux normes des produits industriels et procédés de fabrication - 70 % du budget Phare). Parmi les domaines jugés prioritaires par la Commission européenne dans sa communication du 12 mars 1997, figurent l'environnement et la sécurité nucléaire.

En juillet 1997, la Commission européenne rend ses avis sur les candidatures déposées par les pays associés. Il en résulte que seuls 5 pays d'Europe centrale et orientale (Estonie, Hongrie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie) et Chypre sont suffisamment bien préparés à entamer les négociations d'adhésion.

Les candidatures ont été évaluées lors du Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997 qui va lancer officiellement l'ensemble du processus d'élargissement avec, notamment, l'adoption des « Partenariats d'adhésion ».

Les négociations d'adhésion ont débuté le 30 mars 1998 à Bruxelles avec les 6 Etats sélectionnés. La Commission européenne présentera à la fin de l'année 1998, sous présidence autrichienne, les premiers rapports périodiques sur les progrès réalisés par chaque Etat candidat sur la voie de l'adhésion.

Reste le problème des questions institutionnelles posées par l'adhésion d'un nombre important d'Etats à une Union européenne qui a déjà parfois du mal à fonctionner à 15. Alors que le Conseil européen de Corfou des 23 et 24 Juin 1994 confiait la tâche de cette réflexion à la Conférence intergouvernementale qui s'était tenue en 1996 pour préparer le nouveau traité d'Amsterdam, celui-ci, adopté en juin 1997, a laissé la question en suspens. Ce problème, qui concerne d'une manière générale la réforme des institutions communautaires, est donc toujours d'actualité.

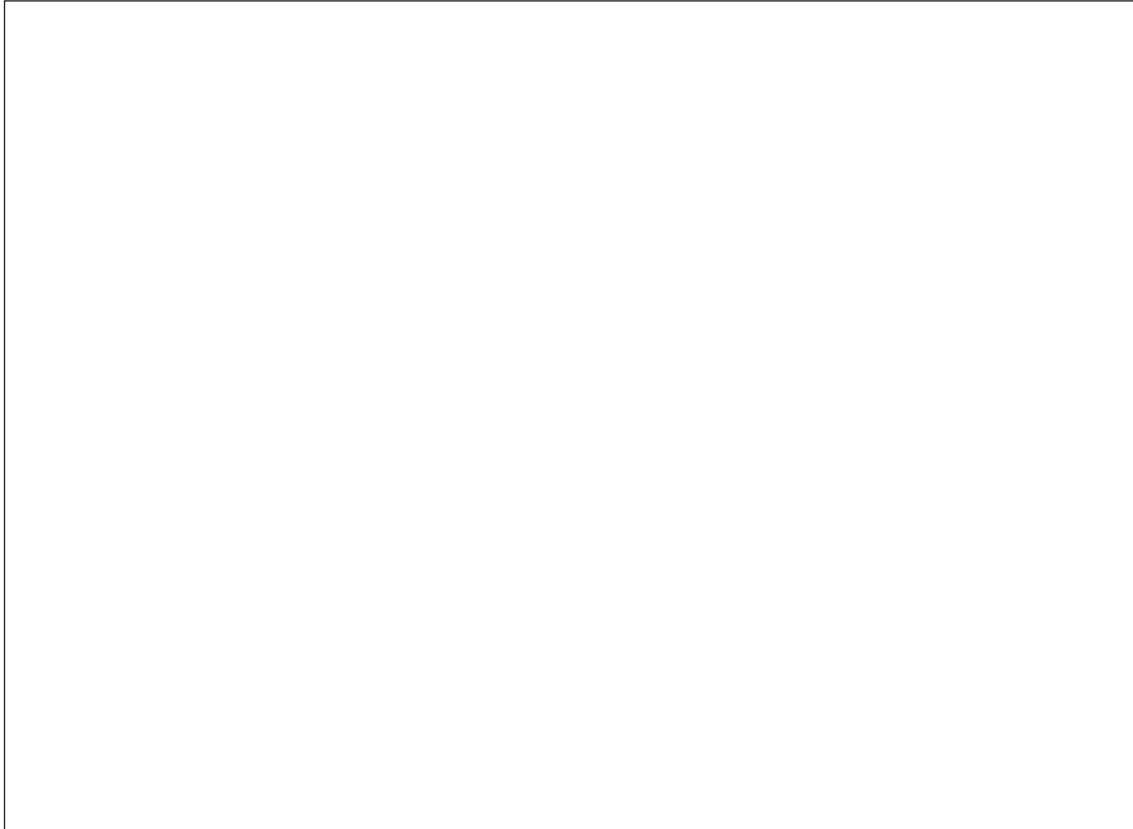
La conformité à l'acquis communautaire en matière d'environnement représente à la fois un défi législatif et institutionnel pour les Etats candidats

Parmi les critères d'adhésion auxquels doivent répondre les Etats candidats figure la capa-

cité de satisfaire aux obligations liées au statut de membre, ce qui implique qu'ils soient en mesure d'assumer la conformité avec l'acquis communautaire, c'est-à-dire de respecter l'ensemble des dispositions du traité et du droit communautaire dérivé (règlements, directives décisions...).

Les Etats candidats se voient donc dans l'obligation d'adopter des mesures législatives et réglementaires ayant pour objet non seulement le rapprochement de leur législation avec la législation communautaire en reprenant le contenu de cette dernière, et ce dans tous les domaines couverts par celle-ci, mais, également, de mettre en place les structures administratives essentielles à la mise en œuvre pratique des droits et obligations nés du droit communautaire et d'assurer leur exécution efficace.

Pour aider les Etats candidats à assumer l'acquis communautaire en matière d'environnement, la Commission a présenté, en date du 20 mai 1998, une communication au Conseil des ministres, au Parlement européen et aux pays candidats relative à la stratégie à adopter dans le domaine de l'environnement. Cette communication, qui fait partie intégrante de la stratégie de pré-adhésion renforcée



Koflecher/Laif/Rea

Une décharge à Riga, qui mélange ordures ménagères et déchets industriels (Mer Baltique- Lettonie).

de l'Union, a pour objet de compléter les « Partenariats pour l'adhésion ». Elle donne aux Etats candidats des lignes directrices afin que ceux-ci perfectionnent leurs programmes nationaux pour l'adoption de l'acquis (PNAA). Elle s'adresse aux seuls pays d'Europe centrale et orientale et non à Chypre qui connaît une situation différente quant aux défis environnementaux à relever et qui fera l'objet d'une communication distincte de la part de la Commission européenne.

Qu'est-ce que l'acquis communautaire en matière d'environnement ?

L'acquis communautaire en matière d'environnement est difficile à cerner parce qu'il comporte, à l'instar de tout droit de l'environnement, des dispositions réglementaires qui ont vocation à s'appliquer à des domaines d'activités très divers, tout en revendiquant une approche horizontale et globale de par les principes qui sous-tendent la politique communautaire de l'environ-

nement (précaution, prévention, prise en compte de l'environnement dans les autres politiques...).

Dès lors que la conformité à l'acquis communautaire en matière d'environnement devenait, au fil du processus d'adhésion, une priorité du point de vue des institutions communautaires, il est apparu nécessaire, en l'absence d'une codification ou d'une classification orthodoxe de l'acquis, de délimiter les contours de la partie concernant l'environnement.

C'est la raison pour laquelle la Commission européenne a proposé à titre indicatif un champ d'application pour l'acquis communautaire en matière d'environnement dans sa communication intitulée « *Guide pour le rapprochement de la législation communautaire en matière d'Environnement* » (SEC 97/1608) adopté le 25 août 1997. En poursuivant l'objectif d'aider les Etats candidats à identifier une partie de l'acquis jugée prioritaire dans le cadre du processus de rapprochement, cette classification n'a qu'une valeur méthodologique.

Ce guide, mis à jour le 6 mars 1998 pour tenir compte des derniers développements de la législation communautaire en matière d'environnement, recense 75 directives et 21 règlements communautaires, sans compter les adaptations aux progrès technique et scientifique ou autres consolidations de ceux-ci.

Parmi ces 96 instruments juridiques, 47 sont considérés comme intéressant le bon fonctionnement du Marché intérieur, c'est-à-dire qu'ils imposent des contraintes environnementales pour la production de certains biens,

même si l'objectif principal poursuivi par la législation communautaire est la libre circulation des marchandises (exemples: mise sur le marché

La générosité de la législation contraste particulièrement avec l'insuffisance de moyens et de structures administratives pour la mettre en œuvre.

de substances dangereuses, gestion des batteries et accumulateurs usagés, emballages et déchets d'emballages...).

Ils ne concernent que les produits et non les ressources naturelles non commercialisables en tant que telles ou, encore, les installations fixes susceptibles de générer des nuisances à l'égard de l'environnement (contrôle intégré de la pollution, lutte contre les accidents majeurs, opérations de valorisation et d'élimination de déchets...).

Les différentes phases du rapprochement des législations environnementales

Assumer l'acquis est le point d'aboutissement du processus de rapprochement. Il signifie que l'Etat candidat a non seulement intégré le contenu de la norme communautaire mais encore qu'il est en mesure de lui donner une application pleine et effective, le cas échéant par un contrôle efficace.

Intégrer la norme communautaire nécessite une transposition de celle-ci en droit national par l'adoption de mesures législatives et réglementaires qui en garantissent un effet utile, de la même manière que les Etats membres sont tenus, conformément aux articles 5 et 189 du traité sur l'Union européenne, de transposer les actes de droit communautaire dérivé dans leurs ordres juridiques nationaux.

La transposition doit être à la fois formelle et matérielle, en inscrivant en droit interne les droits et obligations nés du droit communautaire et en prenant toute mesure d'exécution nécessaire pour atteindre l'objectif prescrit.

Alors même que l'obligation juridique de transposer complètement la législation communautaire ne naîtra qu'au moment de l'adhésion, le processus de rapprochement n'en exige pas moins des Etats candidats qu'ils agissent comme s'ils étaient déjà membres alors qu'ils ne le sont pas, peut-être même pour un certain temps encore.

L'ambiguïté est gérée au fil des négociations, selon les progrès réalisés par les Etats candidats, avec d'un côté le mot d'ordre de la conformité nécessaire et, de l'autre, la prise en

compte du caractère forcément évolutif du processus de rapprochement.

Jusqu'à présent, la Commission européenne s'est attachée à identifier les lacunes législatives et à contrôler qu'aucune disposition nationale antérieure ou postérieure ne contrevient directement au droit communautaire de l'environnement. La phase actuelle, qui a débuté le 31 mars 1998 avec le lancement des négociations d'adhésion, se concentre davantage sur l'évolution de la législation environnementale des pays candidats, dans le sens d'une transposition réelle de l'acquis communautaire en matière d'environnement.

L'un des principaux problèmes rencontré dans le cadre du processus de rapprochement est la rapidité avec laquelle est exigée la transposition, d'abord pour que les Etats candidats puissent être sélectionnés, puis pendant la durée des négociations dont le terme est fixé à échéance rapprochée pour certains d'entre eux (dès 2003). Cette précipitation provoque inévitablement la tentation, chez certains Etats candidats, de copier purement et simplement la législation environnementale, sans tenir compte véritablement ni de leurs propres problèmes environnementaux ni de leur capa-

cité administrative à l'appliquer.

Ceci est particulièrement inquiétant lorsqu'il s'agit d'une directive communautaire qui, de par le traité sur l'Union européenne qui précise ses effets, ne fixe que le résultat à atteindre et laisse aux Etats le choix des moyens pour l'atteindre, parce qu'il va manquer, dans la législation, les procédures administratives permettant son application.

Cette tentation se retrouve également lorsque l'Etat candidat ne se sent pas concerné par telle directive ou tel règlement, soit parce qu'il n'y pas sur son territoire d'industrie qui produit telles substances dangereuses ou qui émet tel type d'émissions polluantes, soit parce que telle matière première n'est pas utilisée. C'est notamment le cas pour les directives 90/219/CEE et 90/220/CEE relatives respectivement à l'utilisation confinée d'OGM et à leur dissémination volontaire dans l'environnement.

La complexité du rapprochement des législations tient également au fait que les politiques de protection de l'environnement des Etats candidats sont relativement récentes et reposent sur des

principes généralement inspirés du droit international - notamment la déclaration de Rio - alors même que ces pays ne disposent pas des moyens de les mettre en œuvre.

Le droit à un environnement sain et le principe de prévention sont utilisés de manière quelque peu surabondante. Cette approche préventive ne s'accompagne que trop rarement de mesures concrètes curatives visant à réparer les trop nombreux dommages environnementaux causés dans le passé, une fois encore par manque de moyens.

La générosité de la législation contraste particulièrement avec l'insuffisance de moyens et de structures administratives pour la mettre en œuvre. C'est la raison pour laquelle, parfois, les règlements d'exécution de mesures législatives dissimulent l'ampleur des droits et obligations pourtant créés par la loi en se concentrant davantage sur les valeurs limites d'émission et moins sur la mise en œuvre des principes de gestion.

Il n'en reste pas moins que les législations environnementales des pays candidats sont parfois très lacunaires en ce qui concerne les mesures à prendre dans certains domaines tels que la gestion

des déchets, le contrôle de la mise sur le marché, l'utilisation et le rejet de substances dangereuses, ou encore le contrôle de la pollution industrielle.

La pénurie notable de compétences juridiques dans le domaine du droit de l'environnement et la faible position du ministère de l'Environnement au sein du gouvernement de ces pays ajoutent à la difficulté de structurer et rationaliser l'élaboration d'une législation environnementale qui, de surcroît, doit impérativement se conformer à l'acquis communautaire en matière d'environnement, c'est à dire « coller » à un référentiel sophistiqué imposant le respect d'un niveau de protection élevé.

La faible participation du public au processus décisionnel et la difficulté d'accès à l'information environnementale ne permettent pas de pallier l'insuffisance des structures administratives chargées du contrôle de la bonne application de la législation. Encore une fois, la législation garantit juridiquement un tel droit d'accès mais la quasi-absence de communi-

cation en rend pratiquement l'exercice impossible.

La mise en œuvre pratique et le contrôle de la bonne application de la législation sont, aux yeux des institutions communautaires, déterminants dans le processus de rapprochement dès lors qu'ils garantissent l'application effective de

Il n'en reste pas moins que les législations environnementales des pays candidats sont parfois très lacunaires en ce qui concerne les mesures à prendre dans certains domaines tels que la gestion des déchets, le contrôle de la mise sur le marché, l'utilisation et le rejet de substances dangereuses, ou encore le contrôle de la pollution industrielle.

l'acquis et complètent la transposition sur le plan matériel.

Il en résulte que le principal défi de l'élargissement est avant tout institutionnel. Les Etats candidats devront accorder plus de pouvoir et de moyens aux autorités compétentes en matière d'environnement, et notamment au ministère de l'Environnement. Il est urgent de former le personnel administratif à l'appréhension des problèmes environnementaux et de faire appliquer le principe d'intégration de l'environnement dans les autres politiques aux niveaux central, à l'échelle gouvernementale, et local, dans le cadre de l'élaboration des documents de planification. Il conviendra également de mettre en place les structures administratives capables de contrôler l'application de la législation en adoptant des

méthodes de surveillance et d'inspection de toute activité susceptible de générer un dommage environnemental.

Par où commencer le rapprochement des législations environnementales ?

Les Etats candidats, dont la plupart ont une politique environnementale récente et encore trop peu développée, se trouvent dans l'obligation d'accomplir une tâche immense qui consiste à intégrer dans un court laps de temps - celui de la période de pré-adhésion - le contenu d'une législation communautaire à la fois complexe et imposante.

Tout les acteurs du processus s'accordent sur le fait que la conformité à l'acquis ne sera réalisable qu'à long terme.

C'est la raison pour laquelle il est apparu nécessaire d'effectuer un rapprochement progressif des législations environnementales en dégagant des priorités pour permettre aux politiques des Etats candidats de converger efficacement.

L'Agenda 2000 a proposé qu'une stratégie spéciale soit élaborée par chaque Etat candidat pour l'adoption et la mise en œuvre de l'acquis

communautaire, de manière combinée avec la stratégie globale de pré-adhésion renforcée. Les stratégies doivent définir des domaines d'actions prioritaires et des objectifs clés à atteindre au plus tard à la date de l'adhésion.

C'est l'objet même de la communication de la Commission du 20 mai 1998 que de fournir aux Etats candidats une trame pour l'élaboration de cette stratégie d'adhésion spécifique à l'environnement qui doit définir des domaines d'actions prioritaires. A cet effet, la communication propose des lignes directrices ainsi qu'une classification des domaines prioritaires en trois groupes :

✓ *les priorités environnementales*, déterminées en fonction des problèmes environnementaux propres à chaque pays et non à partir d'une analyse abstraite de l'acquis : elles sont reportées dans les « Partenariats pour l'adhésion » qui constituent le cadre stratégique du rapprochement. Parmi les critères de sélection des mesures prioritaires qui sont proposés par la Commission européenne, on notera tout particulièrement ceux qui se réfèrent à la nécessité de rendre cohérente et effective la législation en ayant recours à des instruments « cadres » définissant les principes généraux et

les méthodes de gestion applicables à un domaine (protection de l'eau, qualité de l'air, gestion des déchets, protection de la nature...). De son côté, l'Agenda 2000 met l'accent sur les mesures de lutte contre la pollution de l'air et de l'eau, mais cela s'explique par le fait que tous les Etats candidats sans exception ont des problèmes pour protéger ces milieux récepteurs et que, de surcroît, leur pollution peut avoir des effets transfrontaliers susceptibles d'entraîner des dommages sur le territoire de certains Etats membres de l'Union. D'aucune façon, l'Agenda 2000 ne saurait prescrire de façon limitative les priorités environnementales qui sont à déterminer dans chaque cas d'espèce ;

✓ *les lacunes législatives et administratives* qui restent à combler pour assimiler l'acquis : en clair, il s'agit des domaines à l'égard desquels la législation de l'Etat candidat est insuffisante, soit en termes normatifs soit sur le plan de l'exécution de la norme. Ces domaines sont déterminés à partir d'une analyse comparative détaillée de la législation nationale avec la directive ou le règlement communautaire concerné, mettant en évidence les lacunes législatives mais également administratives et institutionnelles permettant une

mise en œuvre effective de la législation, sa surveillance et son contrôle ;

✓ *les implications économiques des mesures* à mettre en œuvre : certains éléments de l'acquis communautaire en matière d'environnement nécessitent des investissements importants pour financer les infrastructures capables de respecter les valeurs limites d'émissions et de rejets et, ainsi, mettre en œuvre correctement la réglementation. C'est le cas, par exemple, de la directive 91/271/CEE relative à la *collecte et au traitement des eaux urbaines résiduaires*, de la directive 88/609/CEE relative aux *grandes installations de combustion* et de toute la législation communautaire relative à la *gestion des déchets* (notamment la directive 75/442/CEE modifiée, 91/689/CEE relative aux déchets dangereux, 89/369/CEE et 89/429/CEE relatives aux installations existantes et nouvelles d'incinération des déchets municipaux, 94/67/CE relative à l'incinération des déchets dangereux et la future directive relative à la mise en décharge des déchets) (Position commune du conseil des ministres de l'Environnement du 23 Mars 1998).

Le coût total de la mise en conformité avec l'acquis communautaire en matière d'environnement est estimé à 100-

120 milliards d'Ecus pour l'ensemble des 10 pays d'Europe centrale et orientale.

Partant du principe qu'il est généralement moins coûteux d'adopter des mesures de lutte contre la pollution lorsqu'elles font partie intégrante d'un nouvel investissement physique que de rééquiper des installations existantes, il est demandé aux Etats candidats de rendre -sans délai cette fois-ci- tout nouvel investissement conforme à l'acquis, de manière à anticiper le processus de rapprochement.

Cette exigence poursuit l'objectif de mettre en œuvre le principe d'intégration de la politique environnementale dans les autres politiques dès la période de pré-adhésion, en favorisant, dans les pays candidats, le développement d'une industrie plus compétitive et respectueuse de l'environnement ainsi que l'émergence d'un marché pour la technologie environnementale.

Il s'agit, également et surtout, d'un signe à l'attention des investisseurs étrangers, qu'ils soient d'origine communautaire ou non, pour les associer au financement d'infrastructures dites « écologiquement rationnelles » tout en les dissuadant d'alimenter un dumping

écologique, en cours depuis la chute du mur de Berlin.

Quels sont les domaines pour lesquels, d'une manière générale, les Etats candidats éprouvent des difficultés à rapprocher leur législation ?

✓ *Instruments horizontaux* : La plupart des Etats candidats disposent de mesures législatives concernant l'évaluation de l'incidence sur l'environnement de projets publics et privés qui se rapprochent de la directive 85/337/CEE, modifiée en dernier lieu par la directive 97/11/CE, mais de nombreuses incompatibilités ont pu être constatées, notamment en ce qui concerne le champ d'application de la législation et une trop grande centralisation de la procédure. D'une manière générale, tous les Etats candidats doivent encourager davantage la participation du public au processus décisionnel et améliorer l'accès à l'information environnementale. Il semble que leur participation à la Conférence interministérielle qui s'est tenue à

Aarhus du 22 au 26 juin 1998 et au terme de laquelle la convention UN/CEE sur la participation du public, l'accès à l'information environnementale et l'accès à la justice a été soumise à signature, ait permis une véritable prise de conscience à cet égard dont on peut espérer des effets en termes d'amélioration de la transparence et de contrôle de la législation.

✓ *Air* : Les valeurs limites d'émissions prescrites par l'acquis communautaire semblent très difficiles à atteindre pour les Etats candidats, notamment en raison d'une utilisation excessive de combustibles fossiles (la lignite surtout) et d'une faible diversité dans les moyens de production énergétique. Peu d'initiatives ont été prises à ce jour, pour mettre les grandes installations de combustion en conformité avec la directive 88/609/CEE qui prescrit des programmes de réduction de SO₂ et de NO_x.

✓ *Déchets* : Le vrai problème reste le recours systématique à la mise en décharge des déchets. Même si la prévention de la production de déchets est souvent annoncée dans la législation comme un objectif, l'absence de filières de collecte sélective et d'installations de traitement en vue de la valori-

sation, même énergétique, laisse cette ambition lettre morte. Par ailleurs, la plupart des Etats candidats ont du mal à comprendre les contours de la définition de la notion de déchet telle qu'elle figure à l'article 1 de la directive 75/442/CEE modifiée, certains étant tentés par l'introduction d'une approche « matière première secondaire » pour les déchets valorisables susceptibles de comporter une valeur économique intrinsèque.

✓ **Eau** : La pollution transfrontalière reste le souci majeur de la Commission européenne depuis qu'une zone couvrant le sud-ouest de la Pologne, le nord-ouest de la République Tchèque et le sud-est de l'Allemagne a été identifiée comme le « Triangle noir », point noir le plus sensible de l'Europe centrale qui a justifié un plan d'action mis en œuvre depuis le début des années 1990 avec l'appui financier du programme Phare. Par ailleurs, les Etats candidats ont du mal à mettre en œuvre des systèmes d'assainissement des eaux urbaines résiduaires. Au-delà de la non conformité légale aux dispositions de la directive 91/271/CEE, c'est bien le coût de l'investisse-

Le coût total de la mise en conformité avec l'acquis communautaire en matière d'environnement est estimé à 100-120 milliards d'Ecus pour l'ensemble des 10 pays d'Europe centrale et orientale.

ment nécessaire à la mise en place des installations de collecte et de traitement des eaux urbaines dans des agglomérations souvent très peuplées qui représente le véritable défi (exemple Bucarest, environ 3.5 millions d'habitants, qui ne dispose toujours pas de station d'épuration). Enfin, la lutte contre la pollution causée par les nitrates est très en retard alors que certains Etats candidats ont une activité agricole importante et se tournent, avec l'élargissement, vers des techniques de culture intensives comprenant l'utilisation de supports de culture et de matières fertilisantes fortement azotés.

Conclusion

Le processus de rapprochement des législations environnementales est l'un des défis principaux de l'élargissement, sur les plans législatif, institutionnel et financier. L'effort qui est demandé aux Etats candidats est énorme parce qu'il leur est imposé, en un temps très court, une véritable mutation de l'appareil de production et des systèmes de gestion, sans oublier un effort

financier à accomplir dès lors que les financements alloués dans le cadre du programme Phare ne couvriront qu'une partie limitée des investissements nécessaires. L'aide financière communautaire est pensée avant tout comme un catalyseur pour attirer les investissements étrangers et c'est là un autre défi pour les Etats candidats que de réussir à accueillir des capitaux étrangers afin de développer leurs économies de manière soutenable.

Mais il s'agit, avant tout et surtout, d'une opportunité formidable qui est offerte aux Etats candidats de créer et développer une véritable politique de protection de l'environnement, en vue d'améliorer considérablement la qualité de vie de leurs citoyens.