

La spécificité de la gestion des déchets dans les îles au regard du droit communautaire¹

Isabelle Trinquelle
Docteur en droit
Consultante

INTRODUCTION	2
I. REALITES TERRITORIALES VERSUS REALITES COMMUNAUTAIRES ?	4
A. La primauté d'un droit harmonisé sur tout le territoire de l'Union Européenne.....	4
1. Harmonisation des règles de gestion des déchets et limites aux mesures spécifiques ...	4
2. Le respect des objectifs communs.....	7
B. La reconnaissance des spécificités territoriales et les limites d'un droit uniforme	8
1. Construction européenne et prise en compte des réalités régionales	8
2. Cohésion économique et sociale et prise en compte des réalités insulaires.....	10
3. Promotion d'un développement durable et approche territoriale.....	13
II. LES REPONSES DU DROIT COMMUNAUTAIRE AUX SPECIFICITES INSULAIRES	16
A. Les possibilités de déroger au régime général en faveur des îles.....	16
1. Les dérogations prévues par le droit européen des déchets.....	16
2. La marge de manœuvre des autorités internes dans la mise en œuvre du droit européen des déchets.....	19
B. Les dispositifs de soutien aux îles dans la mise en œuvre du droit européen des déchets	23
1. Les aides d'État en faveur d'une meilleure gestion des déchets dans les îles.....	23
2. Des mesures fiscales contribuant à une meilleure gestion des déchets dans les îles ?.	26
3. La prise en compte des surcoûts engendrés par l'insularité : les financements des fonds structurels européens	27
CONCLUSION	30
Références :	31

¹ Une première version de cet article est déjà parue dans « La gestion des déchets dans les îles au regard du droit communautaire », Série Bleue, Conseil Européen du Droit de l'Environnement, Funchal, Madeira 2004, pp.15-50.

INTRODUCTION

Face à la croissance inquiétante du volume des déchets générés dans l'ensemble des pays européens et au développement de politiques nationales disparates en la matière, la Communauté européenne se devait d'intervenir sur ce terrain².

Lentement élaborée depuis les années 1970, précisée en 1989³ et réactualisée en 2005⁴, la stratégie européenne de la gestion des déchets a établi trois objectifs prioritaires hiérarchisés comme suit :

- limiter la production de déchets et leur nocivité ;
- accroître la réutilisation, le recyclage et la valorisation ;
- adopter les méthodes de valorisation ou d'élimination les moins dommageables pour la santé et l'environnement.

À ces axes prioritaires s'ajoute la volonté de limiter les transferts de déchets d'un État vers un autre. L'exportation de déchets vers un territoire voisin est en effet facteur de pollution (du fait du trafic routier principalement), de risques d'accident ou de « disparition » (on se souvient de l'affaire des fûts de Seveso). Cette pratique tend également à ce que les États les plus laxistes deviennent ce que l'on est parfois tenté d'appeler les « poubelles de l'Europe ».

Parallèlement, toute une série de textes, principalement des directives, a été adoptée formant un corpus impressionnant de dispositions composé d'une directive cadre⁵, qui fixe les principes d'action et les obligations générales, et de directives spécifiques, qui traitent soit de types de déchets spécifiques⁶, soit de certaines méthodes de traitement⁷. L'ensemble de ces textes a été récemment simplifié et modifié dans le sens d'une priorité renforcée à la prévention et à la valorisation⁸.

En effet, à l'image de la politique environnementale prise dans sa globalité, le secteur des déchets évolue à l'aune du développement durable. Selon ce paradigme, la croissance économique ne devrait donc pas être synonyme de dégradation de l'environnement. L'objectif est donc désormais de découpler utilisation des ressources et production de déchets d'avec le développement économique⁹. La politique européenne de gestion des déchets fait donc également la promotion d'autres types de mesures qui font appel à tous les acteurs de la société (producteurs, consommateurs, autorités locales, etc..) et à divers instruments

² Pour un développement sur les motivations de l'intervention communautaire en la matière : voir *infra* I. A.1.

³ Stratégie communautaire pour la gestion des déchets (Communication de la Commission des CE au Conseil et au Parlement du 14 septembre 1989, SEC(89)934 final) et son réexamen (Communication de la Commission des CE au Conseil et au Parlement du 30 juillet 1996, COM(96)399 final).

⁴ « Mise en œuvre de l'utilisation durable des ressources : une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets », COM(2005) 666 - Non publié au Journal officiel.

⁵ Directive cadre sur les déchets 75/442 du 15 juillet 1975, modifiée par la directive 91/689 du 12 décembre 1991, et remplacée par la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2006, relative aux déchets.

⁶ Notamment, directive relative aux emballages 94/62 du 20 décembre 1994, directive relative aux véhicules en fin de vie 2000/53 du 18 septembre 2000, directive relative aux déchets des équipements électriques et électroniques 2002/96 du 27 janvier 2003.

⁷ Notamment, directive relative à la mise en décharge 1999/31 du 26 avril 1999, directive relative à l'incinération des déchets 2000/76 du 4 décembre 2000.

⁸ Voir la codification opérée par la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2006, relative aux déchets.

⁹ Voir les nouvelles orientations stratégiques : Communication de la Commission sur la politique intégrée des produits, du 18 juin 2003, COM(2003) 302 final et Communications de la Commission, du 21 décembre 2005 : « Utilisation durable des ressources naturelles » COM(2005) 670 final ; « Mise en œuvre de l'utilisation durable des ressources : une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets », *op. cit.*

(réglementation, mesures économiques, sensibilisation, etc.)¹⁰. C'est donc l'ensemble du système de production et de consommation de biens et de services qui est impliqué dans la maîtrise de cette problématique.

Pour répondre à ces ambitions communes, les différents territoires qui composent l'Union européenne ne sont pas tous armés de la même façon. En effet, la typologie des déchets et les problèmes qu'ils suscitent dépendent en grande partie des secteurs d'activités présents sur un territoire donné, des habitudes de consommation et du niveau de culture de ses habitants. Les moyens humains, techniques et financiers varient eux aussi selon le niveau de développement de la région concernée. Sur le terrain, les situations varient : alors que jusqu'à récemment la ville d'Athènes ne recyclait que 1% des déchets ménagers produit, le taux était de 54% à Copenhague ! La mise en œuvre de la politique européenne de gestion des déchets ne peut donc être appréhendée de manière homogène.

A ce titre, les territoires insulaires constituent un cas à part. Les îles¹¹ cumulent un certain nombre de spécificités, qui sont souvent vécues comme autant de contraintes dans la mise en œuvre de la politique européenne. Elles représentent tout d'abord des écosystèmes particulièrement fragiles et de caractère souvent exceptionnel. En milieu insulaire, les dommages engendrés par une mauvaise gestion des déchets peuvent facilement prendre un caractère irréversible. Or la richesse écologique, en dehors de sa valeur intrinsèque, est aussi un atout de premier ordre pour l'activité touristique, activité économique souvent essentielle dans les îles.

De plus, les caractéristiques géographiques (notamment : éloignement du continent et dépendance des transports maritimes et aériens, contexte géologique ou climatique difficile, faible densité de population ou surdensité en certains endroits) constituent un handicap majeur pour la gestion des déchets. Elles compliquent les différentes phases de la gestion : obligeant à une collecte dispersée, limitant les espaces disponibles pour le stockage, gênant le transport des déchets. Ces contraintes créent une dépendance vis-à-vis des moyens techniques et énergétiques nécessaires au traitement et à l'élimination des déchets et entraînent inévitablement des surcoûts. Elles mettent également en péril la rentabilité, donc la viabilité, des installations d'élimination ou de recyclage : comment avoir une quantité suffisante de déchets pour atteindre la masse critique des installations ? Comment assurer localement des débouchés pour les matériaux recyclés ? Comment supporter les coûts de fonctionnement et d'entretien des installations ? Dans un tel contexte, peu d'opérateurs prendront le risque de s'engager dans ce type d'activité sur une île.

La situation économique des régions insulaires, étroitement liée à ces caractéristiques géophysiques, est souvent fragile et très dépendante des matières premières et de l'énergie en provenance du continent. Dès lors, la charge financière que représente la gestion des déchets sera ressentie comme particulièrement pesante pour ces territoires. Toutes les régions insulaires ne connaissent cependant pas un retard de développement. Certaines îles, en particulier celles dont l'économie repose sur l'activité touristique, présentent un niveau de développement économique qui n'a rien à envier à des régions continentales européennes. La difficulté tient alors à l'origine des déchets concernés : les autorités insulaires ont en effet peu

¹⁰ Voir la Stratégie thématique sur l'utilisation durable des ressources naturelles, COM(2005) 670 final, *op. cit.*

¹¹ Selon la définition d'EUROSTAT (Institut de Statistique de l'UE) : est considéré comme insulaire, tout territoire encerclé en permanence par la mer, ne possédant pas de liaison fixe avec le continent et n'abritant pas la capitale d'un Etat membre.

de maîtrise sur les déchets générés par l'activité touristique, sujets aux fluctuations saisonnières et issus de populations non résidentes, donc peu concernées.

Enfin, d'un point de vue administratif et politique, certaines îles bénéficient d'un statut de compétences décentralisées ou d'autonomie. Ce facteur, certes non spécifique aux régions insulaires, cumulé avec l'éloignement, peut générer des problèmes supplémentaires dans la mise en œuvre des politiques de gestion des déchets : opacité entre services étatiques et administration décentralisée, problème de coordination entre les administrations compétentes, manque de souplesse dans l'adaptation des mesures mises en place, etc.

Sans nécessairement les cumuler, les îles rencontrent des contraintes naturelles, économiques et sociales. Pour ces territoires, l'effort à fournir sera supérieur à celui de la plupart des autres régions. Pourtant, en dépit de ces spécificités et quel que soit leur éloignement géographique du continent, ces îles font partie intégrante du territoire européen et, à ce titre, elles sont soumises aux règles harmonisées du droit communautaire, dans les mêmes conditions que l'ensemble des régions de l'Union européenne.

Les îles se trouvent donc confrontées à la contradiction entre objectifs communs et spécificités territoriales (I). Le droit communautaire offre cependant quelques réponses pour sortir de cette contradiction, c'est-à-dire pour satisfaire aux objectifs de la politique commune de gestion des déchets tout en prenant en compte les spécificités insulaires (II).

I. REALITES TERRITORIALES VERSUS REALITES COMMUNAUTAIRES ?

Ces espaces particuliers que sont les îles appartiennent au territoire national des États membres. Le droit communautaire, primaire et secondaire, s'y applique donc au même titre et dans les mêmes conditions que sur l'ensemble du territoire européen. De plus, la primauté du droit européen sur le droit national¹² s'impose à toute autorité interne, étatique comme infra-étatique¹³. Elle se pose en garant de l'application effective des dispositions communes.

On serait dès lors tenté de refuser aux îles la possibilité de déroger au droit commun de la gestion des déchets. Pourtant plusieurs arguments jouent en faveur de la reconnaissance de la spécificité des régions insulaires.

A. La primauté d'un droit harmonisé sur tout le territoire de l'Union Européenne

L'harmonisation des règles de gestion des déchets contribue au bon fonctionnement du marché interne, ainsi qu'à l'application effective du droit européen relatif aux déchets. Elle s'oppose a priori à une différenciation juridique, y compris lorsqu'elle est destinée à prendre en compte un contexte territorial donné. Toute dérogation au droit communautaire envisagée en faveur des îles est donc susceptible d'entrer en conflit avec les règles générales du traité et avec le droit dérivé.

1. Harmonisation des règles de gestion des déchets et limites aux mesures spécifiques

¹² Cf. CJCE 15 juillet 1964, aff. 6/64, Costa-ENEL. Cet arrêt célèbre affirme la primauté du droit communautaire sur le droit national dont dépend la notion même de Communauté.

¹³ Cf. CJCE 21 janvier 1999, aff. C-347/97, Commission contre Belgique.

Comme pour l'ensemble de la politique européenne de l'environnement, le droit européen des déchets s'est essentiellement développé à travers des directives et nécessite donc une transposition en droit interne. Les directives adoptées ces trente dernières années visent à harmoniser les règles de gestion des déchets, que cela soit pour garantir le fonctionnement du marché intérieur ou la protection de l'environnement.

Toute possibilité de déroger aux règles communes de gestion des déchets va donc être limitée par les impératifs de l'harmonisation des dispositions applicables sur le territoire communautaire.

L'harmonisation des règles du marché et des règles de protection de l'environnement

La principale motivation du législateur européen dans le secteur des déchets a été d'harmoniser les règles afin de limiter la diversité des régimes en place et d'éviter ainsi toute entrave au marché. En effet, les mesures initiées dans le domaine de la gestion des déchets touchent directement aux produits dont ils sont issus, ainsi qu'à leur mode de production, de commercialisation et d'élimination en fin de vie. L'interdiction de certains composés, la limitation des emballages ou la taxation des produits constituent des contraintes pour les producteurs et pour le marché lui-même. Dès lors, toute initiative nationale ou locale, prise de manière unilatérale dans le domaine des déchets risque d'entraîner des distorsions de concurrence et de restreindre les échanges. Elle ouvre une brèche dans l'édifice harmonisé de la réglementation communautaire. Elle est, par conséquent, susceptible d'être jugée illégale au regard des règles du traité¹⁴ qui assurent la mise en place et le bon fonctionnement du marché intérieur¹⁵. À ce titre, les mesures d'exception en faveur des îles seront nécessairement restreintes et soumises à un contrôle strict.

L'harmonisation des règles environnementales doit aussi garantir l'effectivité du droit européen relatif aux déchets. En effet, le maintien de régimes divergents ne constitue pas uniquement un risque pour le marché, il peut aussi amoindrir l'efficacité de la politique européenne de l'environnement.

Ainsi, par exemple, le régime commun mis en place pour gérer les déchets dans de bonnes conditions et pour contrôler leurs transferts peut être mis à mal du fait d'une réglementation nationale qui adopte une définition restrictive du déchet. En qualifiant certaines matières de « produits » ou de « sous produits », la réglementation d'un Etat peut les exclure de la catégorie des déchets et ouvrir la porte à des échanges libérés des procédures de contrôle et des restrictions applicables aux déchets. Lorsque la terminologie utilisée par le droit européen, et transposée en droit interne, ne recouvre pas le même contenu d'un État à l'autre, le champ d'application du droit en est modifié. Le laxisme d'un État viendra ainsi amoindrir à la fois les efforts faits par les autres Etats membres et l'amélioration de la protection de l'environnement à l'échelle européenne¹⁶.

Les risques sont quasiment identiques lorsque les régimes juridiques divergent d'une région à l'autre dans un même État membre, ou si des délais supplémentaires de transposition ou de

¹⁴ Toute référence au « traité » dans ce rapport renvoie, sauf mention contraire, au traité instituant la Communauté Européenne dans sa version consolidée publiée au JOCE en 2002.

¹⁵ Notamment articles 28 et 29 du traité.

¹⁶ La définition du déchet fait l'objet d'un débat continu au niveau européen : N. DE SADELEER, « Les déchets, les résidus et les sous-produits. Une trilogie ambiguë », *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 3/2004, pp. 457-497 ; L. KRAMER, « The Distinction between Product and Waste in Community Law », *Environmental Liability*, Febr. 2003, vol.II, n.1, pp. 3-14.

mise en œuvre des directives sont accordés à une partie du territoire d'un Etat. Des divergences territoriales résultant de dérogations accordées par le droit national à certaines régions ou d'un transfert de compétence en faveur des autorités régionales ne sont pas admises¹⁷.

Une harmonisation sur l'ensemble du territoire des Etats membres

En ce qui concerne la mise en œuvre des dispositions communautaires relatives aux déchets, le droit européen laisse la liberté à chaque Etat membre de répartir les compétences entre les différents niveaux d'autorités internes. Cependant cette liberté « *ne saurait le dispenser de l'obligation d'assurer que les dispositions de la directive [sont] traduites fidèlement en droit interne* »¹⁸. C'est l'ensemble du territoire qui doit être soumis au régime établi par les textes communautaires¹⁹. À ce sujet, il faut rappeler que la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a toujours dénié aux États membres la possibilité de justifier les manquements à l'application de la législation relative aux déchets par des défaillances d'ordre institutionnel interne²⁰ ou par l'inaction des autorités territoriales. Ainsi, l'État italien a été rendu responsable du manquement de la Région de Campanie qui n'avait pas de plan de gestion des déchets ménagers, ni de programme d'élimination des déchets dangereux dans les délais prévus par les directives²¹. Le fait que l'État italien ait transposé dans un Decreto del Presidente della Repubblica 915/82 les dispositions communautaires, pas plus que l'argument tenant au manque d'initiative des Régions dans la réalisation d'une programmation efficace de la gestion des déchets, n'ont pu justifier l'absence de mise en œuvre effective des obligations communautaires en cause²². Dans son rapport de 1999 sur l'application du droit des déchets, la Commission montrait à quel point il est difficile d'obtenir que l'ensemble du territoire d'un État soit couvert par un plan de gestion des déchets lorsque cette compétence a été transférée aux diverses autorités territoriales²³.

Selon la Cour, le fait que le manquement ne soit constaté que sur une partie du territoire ne décharge pas l'État membre de sa responsabilité²⁴. Ainsi, la Grèce a été condamnée par la CJCE au motif que l'île de Crète ne disposait pas de plan d'élimination de déchets dangereux et qu'aucune élimination spécifique pour ce type de déchets n'avait été prévue²⁵. Plus

¹⁷ Voir par exemple : CJCE 22 septembre 2005, aff. C-221/03, Commission contre Belgique : non respect par les autorités régionales belges compétentes des délais impartis pour l'adoption des mesures prévues par la directive 91/676 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

¹⁸ CJCE 14 janvier 1988, aff. jointes 227 à 230/85 Commission contre Belgique.

¹⁹ Voir par exemple en matière de planification de la gestion des déchets : CJCE 14 avril 2005, aff. C-163/03 Commission contre République Hellénique ; CJCE 2 mai 2002, aff. C-292/99 Commission contre France.

²⁰ Voir la jurisprudence nombreuse, notamment : CJCE 16 septembre 2004, aff. C-248/02, Commission contre Italie, point 25 ; CJCE 6 juillet 2000, Commission contre Belgique, C-236/99, points 22 et 23 ; dès 1980, la Cour affirmait qu'« *il convient de rappeler qu'un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre interne pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant des directives communautaires.* » CJCE 18 mars 1980, aff. 91/79, Commission contre Italie, point 9.

²¹ CJCE 13 décembre 1991, aff. C-33/90, Commission contre Italie. Voir aussi, plus récemment : CJCE 2 mai 2002, aff. C-292/99 Commission contre République française.

²² Cf. Rapport d'audience présenté dans l'affaire C 33/90.

²³ Rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la législation communautaire en matière de déchets, COM(1999) 752 final, p. 24-25.

²⁴ « *Tout État membre est responsable à l'égard de la Communauté de tout manquement au droit communautaire par une de ses entités* », CJCE 12 janvier 1994, aff. C 296/92, Commission contre Italie.

²⁵ CJCE 7 avril 1992, aff. 45/91, Commission contre Grèce. La Grèce a été ensuite condamnée à payer à la Commission une astreinte pour non-exécution de l'arrêt précité (Cf. CJCE 4 juillet 2000, C 387/97, Commission contre Grèce).

récemment, le Royaume d'Espagne a été condamné pour trois incinérateurs de l'île de Palma qui ne respectaient pas les mesures de prévention de pollution de l'air²⁶.

Qu'elle soit locale, régionale ou nationale, l'autorité chargée de mettre en œuvre les directives doit « assurer l'effet utile des directives »²⁷ et la sécurité juridique. Or, la complexité et le manque de transparence de l'arsenal juridique en vigueur sont souvent synonymes d'ineffectivité. Ainsi, la tendance des Communautés autonomes espagnoles à légiférer sur une catégorie particulière de déchets (parfois dans le but d'affirmer l'extension de leurs compétences) a, inévitablement, participé à l'« inflation législative » dans ce domaine.

Enfin, l'existence d'une transposition diversifiée du droit communautaire de l'environnement accroît les difficultés de contrôle de sa bonne application. En effet, dans sa mission de contrôle, la Commission européenne ne dispose pas des moyens nécessaires à l'identification et à l'analyse de l'enchevêtrement des dispositions internes qui mettent en œuvre le droit européen.

2. Le respect des objectifs communs

Les îles sont confrontées en permanence à la difficulté de disposer d'installations adéquates susceptibles d'éliminer sur place, dans de bonnes conditions, les déchets produits sur l'île. Les problèmes récurrents de rentabilité, d'espace disponible ou de filières pour les matières issues d'un traitement entraînent inévitablement le transfert des déchets vers le continent (ou une élimination dans des conditions illégales sur place...).

Ce transfert implique des surcoûts importants de stockage et de transport. Le facteur économique est alors invoqué pour expliquer les lacunes et les difficultés d'adaptation des infrastructures sur ces territoires. Mais peut-on pour autant accepter que les dispositifs prévus par les textes européens tardent à être mis en œuvre dans les îles ou que ces dernières bénéficient de dérogations aux interdictions imposées par le droit communautaire ?

Pour le juge européen, les particularités géographiques ne peuvent justifier des dérogations au droit communautaire des déchets. Le fait, par exemple, que l'île de la Gomera présente des reliefs élevés et des précipices abrupts qui, selon le Gouvernement espagnol, rendraient difficile le contrôle du stockage des déchets et favoriseraient l'existence de décharges sauvages ne peut être valablement invoqué²⁸. De même, les « difficultés économiques, financières ou matérielles, rencontrées par une autorité locale, [ne peuvent] justifier l'inobservation des obligations imposées par une directive »²⁹.

Les États membres ont le devoir d'assurer le financement et l'exécution de la politique européenne en matière d'environnement³⁰. Il est donc impossible de soutenir qu'une gestion inadaptée des déchets puisse perdurer dans les îles pour des raisons essentiellement économiques de surcoûts ou de coûts d'investissements. En 1983 déjà, le troisième programme communautaire pour l'environnement prévenait qu'« afin de ne pas sacrifier les potentialités du développement de demain (...) il importe d'empêcher que la situation

²⁶ CJCE 11 juillet 2002, aff. C-139/00, Commission contre Royaume d'Espagne.

²⁷ Cette obligation a été affirmée par la Cour dès 1976 (voir CJCE 8 avril 1976, aff. 48/75, « Royer »).

²⁸ CJCE 28 avril 2005, aff. C-157/04, Commission contre Espagne.

²⁹ Voir arrêt du 9 septembre 2004, Commission/Italie, C-375/02, point 37.

³⁰ Article 174 § 4 du traité.

économique détériorée puisse être invoquée comme excuse pour affaiblir la politique de l'environnement »³¹.

De plus, remettre à plus tard l'amélioration de la protection de l'environnement sur une partie du territoire communautaire serait contraire aux objectifs de développement durable et de cohésion des territoires poursuivis par l'Union européenne. Dans les îles comme sur le reste du territoire communautaire, les objectifs et priorités fixés par la Stratégie européenne de gestion des déchets sont essentiels. Les spécificités insulaires ne sauraient en aucun cas justifier l'adoption de mesures remettant en cause ces objectifs.

Dès lors, seules les dérogations susceptibles d'aider les îles à faire prévaloir les objectifs communautaires de la gestion des déchets et leur hiérarchie peuvent être justifiées. Les difficultés économiques ne devraient justifier aucun laxisme en la matière. Il s'établit ainsi une sorte de « conditionnalité environnementale » des dérogations qui visent non pas à exempter les îles de certaines obligations du droit des déchets, mais à adapter les mesures mises en œuvre afin de mieux poursuivre l'objectif commun.

B. La reconnaissance des spécificités territoriales et les limites d'un droit uniforme

Certes, une harmonisation des règles est nécessaire au bon fonctionnement du marché interne et à la bonne application du droit européen des déchets, mais la construction européenne exige aussi la reconnaissance des divergences entre les régions d'Europe et leur prise en compte par le droit. En ce sens, plusieurs éléments tirés des orientations politiques et du droit primaire communautaires vont à l'encontre d'une uniformisation de la réglementation et ouvrent la porte à la prise en compte des spécificités territoriales. C'est l'effectivité de la politique européenne dans son ensemble qui en dépend. Bien que n'intéressant pas systématiquement et exclusivement les îles, ces éléments contribuent à donner un sens politique à toute demande de mesure spécifique en leur faveur.

1. Construction européenne et prise en compte des réalités régionales

Plusieurs Etats ont conditionné leur participation à l'entreprise européenne à la reconnaissance de spécificités régionales. Des dérogations à l'application de dispositions du traité sur des parties déterminées du territoire européen marquent ainsi les limites de l'emprise du droit communautaire. De son côté, le traité pose lui-même des principes régulateurs susceptibles d'encadrer l'exercice des compétences communautaires pour respecter les spécificités territoriales.

Limite du champ d'application du droit communautaire : la différenciation juridique comme condition à l'adhésion à l'Union européenne

En principe, la totalité du territoire relevant du ressort d'un État membre de l'Union européenne est soumise à l'ensemble des règles du traité et du droit dérivé. Cependant, sans aller jusqu'à rejoindre le cas des îles Féroé nominativement exclues du champ d'application territorial du traité³², certains Etats ont accompagné leur intégration à l'Union européenne de diverses restrictions.

³¹ JOCE C 46 du 17 février 1983.

³² Article 277 § 5 a) du traité de Rome du 25 mai 1957.

Ces États soumettent leur participation à l'Union européenne à la condition d'une application partielle du traité sur une partie de leur territoire. L'objectif visé est de protéger les spécificités d'ordre culturel ou économique de certaines régions. Ainsi, pour protéger la culture propre à une minorité menacée, en l'espèce le peuple lapon, l'article 1^{er} du protocole n° 3 sur le peuple lapon³³ prévoit que « *nonobstant les dispositions du traité CE, des droits exclusifs peuvent être accordés au peuple lapon pour l'élevage des rennes dans les régions traditionnellement habitées par le peuple lapon* ». Une telle mesure s'oppose à l'interdiction des monopoles mais elle est ici justifiée par l'interdépendance entre l'économie (l'élevage de rennes sur un territoire donné) et la survie d'un peuple (le maintien de l'identité culturelle et du mode de vie lapon).

De la même façon, des régions insulaires se sont vues reconnaître le bénéfice d'un régime dérogeant au droit européen commun³⁴. Ces exceptions peuvent concerner l'application du droit primaire, comme du droit dérivé. L'article 25 § 4 de l'Acte d'adhésion du Royaume d'Espagne admet ainsi des dérogations limitativement énumérées au profit des îles Canaries³⁵. Généralement, la différenciation juridique est temporaire. Elle se justifie le temps d'effectuer les adaptations nécessaires à l'application du droit européen. Des mesures d'exception ont ainsi été prévues pour Madère et les Açores³⁶.

Le principe de l'autonomie institutionnelle implique que l'appartenance d'un État à la Communauté européenne n'entraîne pas la remise en cause de l'organisation des pouvoirs publics et de la répartition des compétences. Ainsi, l'existence d'un régime particulier reconnu par la Constitution de la République portugaise aux Açores et à Madère, du fait de leur caractère géographique, économique, social, culturel et politique spécifique, ne pouvait disparaître du jour au lendemain, du simple fait de l'intégration du Portugal dans l'Union européenne.

Les dispositifs exposés ci-dessus apportent un argument complémentaire en faveur d'une mise en œuvre différenciée du droit européen. Toutes ces dérogations reviennent en effet à reconnaître que « *l'unité de la structure n'implique pas nécessairement l'identité des régimes juridiques* »³⁷.

Limites du champ d'intervention communautaire : les principes de subsidiarité et de proportionnalité

À ceux qui perçoivent la construction européenne et l'administration qui la soutient comme une pieuvre tentaculaire à laquelle rien ne résiste, on peut opposer que la Communauté s'est imposée à elle-même des limites à l'exercice de ses compétences.

³³ Protocole additionnel à l'acte d'adhésion de la Finlande de 1994 (JOCE C 241 du 29 août 1994 p. 352).

³⁴ Pour une analyse plus détaillée : Commission des Îles, « Quel statut pour les îles d'Europe ? What status for Europe's Islands ? », Ed. L'Harmattan, Paris 2000.

³⁵ Elles concernent la pêche et la politique agricole commune.

³⁶ Articles 376 et 377 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations du traité (JOCE L 302 du 15 novembre 1985, p. 135) et Protocole sur le Portugal annexé au traité de Maastricht qui prévoit le maintien des facilités de crédits accordées aux Açores et à Madère, tout en précisant que « *Le Portugal s'engage à mettre tout en œuvre pour mettre fin dans les meilleurs délais* » à ce régime.

³⁷ D. PERROT, F. MIATTI, « Les Lapons et les îles Åland dans le quatrième élargissement, contribution à l'étude de la différenciation juridique au sein de la Communauté européenne », RMCUE n° 413, décembre 1997, p. 681.

Les principes de subsidiarité et de proportionnalité président, en effet, à l'exercice des compétences de la Communauté et des États membres. L'article 5 du traité précise :

« Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. »

En matière d'environnement, domaine ne relevant pas de la compétence exclusive de la Communauté, l'article 174 ajoute que *« dans l'élaboration de sa politique [...], la Communauté tient compte : [...] des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action. »*

Étant donné la diversité des situations qu'elle doit régler, la Communauté ne peut avoir le « monopole de l'excellence ». Les prescriptions européennes concernant la gestion des déchets ne se justifient donc que lorsqu'elles sont opportunes et proportionnelles à l'objectif poursuivi en la matière. La garantie d'une gestion optimale des déchets ne reposant pas nécessairement sur les mesures du droit communautaire, une place demeure vacante pour l'intervention normative des autorités des États membres lorsqu'elles sont mieux à même de réagir. Dans sa résolution sur l'application du principe de subsidiarité à la politique de l'environnement, le Parlement européen a d'ailleurs souhaité *« insiste(r) pour que soient également protégées les mesures locales, régionales, et nationales qui améliorent le niveau de protection des normes communautaires »*³⁸.

Mais c'est davantage la proportionnalité de l'action communautaire qui nous intéresse ici³⁹. Le bien fondé de l'intervention de l'Union européenne en matière de déchets, qui a permis de fixer des principes et objectifs unanimement reconnus, ne peut en effet être remise en cause. Il s'agit plutôt de mesurer cette intervention et d'ouvrir les possibilités d'adaptation de la politique européenne de gestion aux conditions particulières à certains territoires. Le principe de proportionnalité suppose que la Communauté choisisse le mode d'action qui laisse le plus de liberté aux États ou aux autorités infra-étatiques dans la poursuite des objectifs communs. Cette liberté ne doit en aucun cas être l'occasion pour les territoires concernés de s'exonérer d'une politique adéquate de gestion des déchets. Elle doit au contraire permettre une meilleure transposition de la législation communautaire.

En matière de déchets, cela revient à étudier dans chaque cas et en fonction des objectifs poursuivis s'il convient de renforcer l'uniformisation des règles ou si les règles de protection de l'environnement peuvent s'appliquer avec une relative diversité. C'est à cet exercice qu'est désormais tenu le législateur européen⁴⁰.

2. Cohésion économique et sociale et prise en compte des réalités insulaires

³⁸ Parlement européen, Résolution sur l'application du principe de subsidiarité à la politique de l'environnement et de la protection des consommateurs, A3-0380/92, JOCE C 42 du 15 février 1993, p. 42.

³⁹ La proportionnalité demande *« de vérifier si les moyens mis en œuvre sont aptes à réaliser l'objectif visé et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre »*. Cf. CJCE 7 décembre 1993, aff. C-339/92.

⁴⁰ Voir par exemple les considérants des directives suivantes : directive 2000/76 du 4 décembre 2000 sur l'incinération des déchets, considérant 5 ; directive 2006/66 du 6 septembre 2006 sur les déchets de batteries et accumulateurs, considérant 26 ; directive 2000/53 du 18 septembre 2000 sur les véhicules en fin de vie, considérant 2 ; directive 2000/59 du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison, considérant 6 ; etc..

L'Union européenne s'est fixé comme objectif de promouvoir la cohésion économique et sociale sur son territoire⁴¹. Les difficultés propres à certaines régions et les inégalités qui en découlent quant aux moyens de mise en œuvre des politiques européennes sont reconnues et doivent être palliées.

La prise en compte des territoires les moins favorisés

En 1957 déjà, le préambule du Traité de Rome énonçait que les États membres s'engagent à « *assurer le développement harmonieux de leur économie en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des régions moins favorisées* ». Plus tard, en octobre 1972 lors du Sommet de Paris, les chefs d'État et de Gouvernement initient une « politique régionale » communautaire pour aider concrètement les régions subissant un retard de développement. Ils expriment ainsi le refus d'une « Europe à plusieurs vitesses ».

L'article 158 du traité qui définit désormais les objectifs d'une véritable politique européenne de cohésion économique et sociale, reprend cette idée de « mise à niveau » des régions dites « *les moins favorisées* » avec les autres régions européennes.

Au-delà d'un « rattrapage » économique, la notion de cohésion européenne suppose une amélioration commune de la qualité de vie et de l'environnement. Les réalités régionales sont d'ailleurs prises en considération par l'article 174 du traité qui énonce que la politique environnementale commune « *visé un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté...* ». Et ajoute que, « *Dans l'élaboration de sa politique dans le domaine de l'environnement, la Communauté tient compte [...] du développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions* ». Une fois encore, il est porté attention au nécessaire équilibre entre unité européenne et diversité territoriale.

En réponse à cette volonté de corriger les disparités régionales, les régions insulaires, et en particulier les Régions ultrapériphériques, font l'objet d'une attention particulière. Depuis le traité d'Amsterdam de 1997, et sous l'impulsion de la Grèce, les îles sont expressément visées par l'article 158 § 2 du traité qui précise que la Communauté vise en particulier à réduire « *le retard des régions ou îles les moins favorisées* ». Il est à noter que certaines versions (notamment anglaise, italienne et suédoise) parlent de « *régions les moins favorisées ou insulaires* », formule moins restrictive qui pourrait élargir à l'ensemble des îles le champ d'intervention de la politique de cohésion prévue par l'article 158⁴².

En complément, la déclaration n° 30 annexée au traité et relative aux régions insulaires reconnaît « *les handicaps structurels liés à leur insularité, dont la permanence nuit gravement à leur développement économique et social* ». Elle précise que, afin de tenir compte de ces handicaps, le législateur communautaire peut adopter des mesures spécifiques en faveur de ces régions, « *lorsque cela se justifie* », afin de « *mieux les intégrer au marché intérieur dans des conditions équitables* ».

Le projet de Constitution pour l'Europe reprend l'idée d'assistance aux régions les moins favorisées dans un but plus général de « *développement harmonieux de l'ensemble de*

⁴¹ Cf. article 2 du traité.

⁴² Cf. F. FERNANDEZ MARTIN, « Îles et régions ultrapériphériques de l'Union européenne », Ed. de l'Aube, 1999, p. 15. Sur le statut des îles dans l'UE voir aussi : Commission des îles - CRPM, « Quel statut pour les îles d'Europe ? », Ed. l'Harmattan, Paris, 2000 ; P. DUENAS JOLLARD, « Le traitement de l'insularité en Europe », Gouvernement des Baléares, 2001.

l'Union ». La politique de cohésion économique, sociale et territoriale telle qu'elle y est définie accorde une attention particulière « *aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne.* »⁴³

Le cas particulier des Régions Ultrapériphériques

Parmi les territoires insulaires de l'Union européenne, les régions ultrapériphériques bénéficient d'une reconnaissance particulière du fait de leur grand éloignement du continent européen, et aussi en raison de leur faible poids économique⁴⁴. Leur développement ne s'effectuera pas au même rythme que pour le reste du territoire européen. Pour autant, la préservation de l'environnement et de la santé doit y être assurée comme dans les autres régions.

Dans une déclaration du 14 mars 1996, dite Déclaration de Funchal, les Présidents des Régions ultrapériphériques ont demandé l'intégration dans le traité lui-même d'un véritable statut pour les régions qu'ils représentaient. Un souhait exhaussé, puisque le traité d'Amsterdam a introduit l'article 299 § 2 selon lequel :

« Les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries.

*Toutefois, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle [de ces territoires] qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions [...] »*⁴⁵

Suit une série de domaines dont le Conseil doit « *notamment* » tenir compte. Parmi ceux-ci on retrouve les conditions d'approvisionnement en matières premières, les aides d'État et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes communautaires. Ces domaines, qui ne constituent pas une liste exhaustive, peuvent intéresser la problématique « déchets »⁴⁶.

Toutes les mesures spécifiques prises en faveur des régions concernées sont adoptées à la majorité qualifiée par le Conseil. Ce dernier a donc en principe la possibilité, à tout moment, soit d'exclure les Régions ultrapériphériques du champ d'application du droit communautaire, soit de prévoir des dérogations à l'application uniforme du traité ou du droit dérivé. Cependant, de telles mesures ne devront pas « *nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes.* » Le manque de précision de cette formule entache d'incertitude les possibilités de dérogation⁴⁷.

⁴³ Projet de Constitution pour l'Europe, Section 3, article III-220.

⁴⁴ En 1999, le PIB/par habitant par rapport à la moyenne communautaire (EUR=15) était par exemple de 56% pour la Guadeloupe, 65% pour la Martinique, 52% pour la Guyane, 48% pour la Réunion, 53% pour les Açores. Cf. Rapport de la Commission concernant la mise en oeuvre de l'article 299§2 du traité CE relatif aux mesures applicables aux régions ultra périphériques, COM(2002) 723 final.

⁴⁵ Le projet de Constitution pour l'Europe reprend dans la totalité de l'article 299§2 dans son article III-424.

⁴⁶ Voir *infra* II B.

⁴⁷ En ce sens voir : F. BRIAL, « La place des régions ultrapériphériques au sein de l'Union européenne », Cahiers du droit européen n° 5.6, 9/98, p. 656, qui illustre ses propos par les ambiguïtés du juge communautaire face à l'octroi de mer, mesure fiscale spécifique aux DOM français.

3. Promotion d'un développement durable et approche territoriale

La politique globale de l'Union européenne s'inscrit désormais dans le sens du développement durable⁴⁸. Or, par principe, le développement durable ne peut s'accommoder d'une uniformisation, il est nécessairement fondé sur la prise en compte des réalités territoriales. En matière de gestion des déchets, la nature des déchets à traiter, le comportement des producteurs de déchets, les capacités et modes de traitement, les possibilités de réduction à la source et de recyclage, les marchés des matières recyclées et les limites aux transports des déchets, sont autant de questions qui sont étroitement liées au contexte local. Le principe d'intégration, inhérent au développement durable, qui suppose que les préoccupations environnementales imprègnent l'ensemble des politiques européennes⁴⁹, ne peut être appliqué au mépris des spécificités régionales.

Le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement⁵⁰ fait plusieurs fois référence à la prise en compte des conditions régionales particulières. Dans son article 2 - principes et but généraux – il précise qu'« *Il faut tout mettre en oeuvre pour que la politique de la Communauté en matière d'environnement soit menée d'une manière intégrée et envisager toutes les solutions et tous les instruments disponibles, compte tenu des différences régionales et locales, ainsi que des zones écologiquement sensibles* ».

Appliqué au domaine de la gestion des déchets, cette prise en compte réclame de recréer la chaîne entre le global et le particulier, entre *unité des principes* de gestion et *diversité des moyens* pour les mettre en oeuvre. L'échelon territorial offre de nombreux atouts pour assurer une gestion cohérente. Les instances communautaires le reconnaissent elles-mêmes lorsqu'elles précisent que c'est à « *un niveau régional ou zonal* » que doivent se mettre en place les infrastructures capables de créer le réseau communautaire d'installations adéquates pour répondre au principe d'autosuffisance⁵¹ ou lorsqu'elles reconnaissent que « *la plupart des mesures de prévention devront être prises au niveau national, régional ou local.* »⁵²

Cette approche territoriale se justifie d'autant mieux dans le cas des îles, où les problèmes sont spécifiques et circonscrits sur un territoire isolé. Dans les territoires « étanches » que sont les îles, plus que dans toutes autres régions, le respect de la hiérarchie des priorités fixée par la Stratégie européenne (1-prévention, 2-valorisation, 3-élimination contrôlée) est incontournable. Face à l'accroissement de la production de déchets, les îles sont économiquement et écologiquement dépendantes d'une prise en compte sérieuse de ce secteur de l'environnement.

Dans les faits, l'élimination sur place ou le transfert des déchets vers le continent demeurent les principales méthodes pratiquées. Ces deux pratiques sont non seulement incompatibles avec les priorités énoncées, mais sont aussi contraires aux principes d'autosuffisance et de

⁴⁸ Cf. articles 2 et 6 du traité.

⁴⁹ Article 6 du traité : « *Les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des autres politiques* ».

⁵⁰ Décision No 1600/2002/CE du Parlement Européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, JOCE L 241 du 10.9.2002.

⁵¹ Le Conseil « considère qu'un réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination répondant aux normes communautaires et tenant compte des meilleures technologies disponibles n'entraînant pas de frais excessifs devrait être créé dans la Communauté à un niveau régional ou zonal; ... », Résolution du Conseil du 7 mai 1990, sur la politique en matière de déchets (JOCE C 122 du 18 mai 1990, p. 0002 - 0004).

⁵² Cf. Communication de la Commission « Mise en oeuvre de l'utilisation durable des ressources : une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets », COM(2005) 666.

proximité. Afin de minimiser les transferts, sans toutefois restreindre les possibilités de traitement aux fins de valorisation, ces deux principes président désormais à l'élimination des déchets : le principe de proximité, qui veut que les déchets soient éliminés le plus près possible du lieu de leur production, et le principe d'autosuffisance, qui implique la mise en place d'un réseau intégré d'installations d'élimination dans chaque État membre et dans l'ensemble du territoire communautaire.

L'enclavement et, dans certains cas, l'isolement des territoires insulaires, ne leur permettent pas toujours de bénéficier des installations de territoires contigus susceptibles d'accueillir leurs déchets. Le transfert vers des installations parfois très éloignées apparaît alors inévitable. L'exigence d'une autosuffisance ou du respect du principe de proximité ne peut donc être satisfaite dans le cas des îles.

Pour contourner cette contradiction entre besoins et handicaps, des solutions à long terme peuvent être envisagées. Dans le respect des objectifs communautaires, une gestion durable de la problématique nécessite la réduction de la production de déchet sur l'île et la mise en place de filières *in situ*. En effet, lorsque les conditions structurelles (géographiques, économiques et politiques) limitent dans un même temps les capacités matérielles d'élimination sur l'île et les transferts de déchets vers d'autres régions d'Europe, la solution passe nécessairement par une « autolimitation » qui peut se résumer en deux formules : moins de déchets produits ou introduits sur l'île, plus de réutilisation et de recyclage sur place.

La dimension territoriale de la gestion apparaît essentielle pour répondre à ces objectifs : les solutions mises en œuvre ne peuvent être efficaces et viables qu'à condition d'être adaptées au contexte économique, social et écologique donné. La faisabilité des mesures envisagées s'évalue en effet à l'échelle du territoire. Prenons l'exemple des déchets de construction : la réduction de leur production sur l'île et l'organisation d'une filière spécifique supposent que la question des déchets soit intégrée dans la politique de construction. La démarche commence par le choix des matériaux de construction : si les ressources disponibles sur l'île sont limitées et l'importation depuis le continent coûteuse, on aura tout intérêt à exiger une déconstruction sélective en vue de la réutilisation de certains matériaux et à promouvoir la réutilisation des déchets de chantier ou de démolition pour la construction d'autres ouvrages. Cela suppose une concertation préalable entre les acteurs de ce secteur sur le territoire insulaire et l'implication de l'administration locale dans l'organisation du tri et de la filière. De même, pour les déchets d'emballages, une démarche préventive exige de limiter au maximum l'introduction sur l'île des emballages de produits manufacturés et l'utilisation en priorité d'emballages réutilisables (bouteilles en verre par exemple). De tels engagements nécessitent le développement de mesures locales permettant par exemple d'inciter les importateurs à limiter leurs emballages (obligation de récupération, mesure fiscale incitative, etc.), d'organiser une collecte sélective adaptée, de disposer d'une installation de traitement des emballages réutilisables et d'identifier un marché pour les emballages récupérés.

En intégrant la problématique des déchets dans les diverses politiques de l'île, on peut gagner simultanément sur deux tableaux : celui du renforcement de la protection de l'environnement et celui du développement. Ainsi, sur des territoires insulaires particulièrement dépendants d'un point de vue énergétique, il sera utile de réfléchir aux solutions techniques permettant à la fois de satisfaire aux besoins d'élimination des déchets et de fournir de l'énergie (par exemple : valorisation des gaz de décharges, valorisation énergétique de l'incinération).

Les besoins inhérents à cette approche territoriale sont néanmoins importants ; ils peuvent se résumer en un renforcement des moyens financiers et, dans une vision plus prospective, en

une meilleure organisation de la gestion (anticipation et évaluation des besoins, renforcement de la concertation, organisation des filières, etc.). Le droit communautaire donne t'il les moyens de répondre à ces besoins ?

II. LES REPONSES DU DROIT COMMUNAUTAIRE AUX SPECIFICITES INSULAIRES

Une fois acquis d'une part, la reconnaissance de difficultés particulières propres à certaines régions et d'autre part, l'intérêt d'une approche territoriale des questions d'environnement, l'Union européenne se devait d'en tirer les conséquences.

Pour tenir compte des spécificités insulaires ou, plus généralement, des spécificités territoriales, le droit européen intègre occasionnellement des clauses autorisant des dérogations au droit communautaire. Parallèlement, divers dispositifs permettent d'aider les régions insulaires à affronter la gestion des déchets.

Dans tous les cas, le droit à des mesures particulières s'accompagne d'un devoir, celui d'agir dans le sens des objectifs communs de protection de l'environnement et, en l'espèce, de la stratégie européenne de gestion des déchets.

A. Les possibilités de déroger au régime général en faveur des îles

C'est en vue de compenser certains handicaps, d'anticiper les difficultés de mise en œuvre des directives ou d'améliorer la protection de l'environnement, que des exceptions à l'application uniforme du droit européen sont autorisées. Les outils mis en place dérogent, à titre exceptionnel, aux règles du traité qui visent l'établissement et le bon fonctionnement du marché intérieur.

1. Les dérogations prévues par le droit européen des déchets

La prise en compte des îles dans les directives et règlements relatifs aux déchets est limitée et récente. Plusieurs clauses de sauvegarde susceptibles de bénéficier à ces territoires ont cependant été prévues par quelques directives. Ces dispositions font écho à la recherche de l'équilibre entre l'objectif d'« *un niveau de protection élevé de l'environnement* » (article 174 du traité) – les directives européennes devant avoir un effet entraînant – et la prise en compte de la « *diversité des situations dans les diverses régions* ».

Les clauses de sauvegarde du droit européen relatif aux déchets

L'intervention de l'Union européenne dans la réglementation des déchets engendre des conséquences pratiques que certains des États membres ont parfois des difficultés à supporter. C'est pourquoi les principales bases juridiques de la législation relative aux déchets (à savoir les articles 175 et 95 du traité) prévoient que les textes communautaires peuvent comporter des clauses de sauvegarde⁵³. Celles-ci autorisent les États membres à prendre des mesures nationales dérogeant aux termes des dispositions communautaires, pour des motifs environnementaux⁵⁴ ou de santé publique⁵⁵ non économiques. Il ne s'agit donc pas pour l'autorité concernée de faire état de la charge financière que représente la mise en œuvre de nouvelles dispositions relatives aux déchets, mais de remédier à une impossibilité temporaire de satisfaire aux obligations imposées par les directives européennes.

⁵³ Sur les clauses de sauvegarde voir : N. DE SADELEER, « *Les clauses de sauvegarde prévues à l'article 95 du traité CE : l'efficacité du marché intérieur en porte-à-faux avec les intérêts nationaux dignes de protection* » Revue Trimestrielle de Droit Communautaire, janv.-mars 2002, pp. 53-73.

⁵⁴ Article 174 § 2 al. 2.

⁵⁵ Article 95 § 10.

Ainsi, pour prendre en compte la spécificité des territoires insulaires, l'article 3 § 4 de la directive sur la mise en décharge des déchets⁵⁶ permet une application spécifique concernant les îles et les sites isolés désignés par les États membres. L'application dérogatoire n'est possible que pour les sites de décharge destinés à accueillir les déchets non dangereux ou inertes desservant des îles :

- lorsque le site est d'une capacité totale n'excédant pas 15 000 tonnes ou admettant au maximum 1000 tonnes par an ;
- lorsque ce site est la seule décharge de l'île et qu'il est destiné à recevoir exclusivement des déchets produits sur cette île.

La France, la Grèce et l'Espagne ont notifié à la Commission l'usage fait de cette possibilité d'exemption en faveur de certaines de leurs îles⁵⁷ et autres territoires isolés⁵⁸.

Sur ces territoires, les décharges existantes sont exemptées de certaines dispositions essentielles de la directive telles que l'obligation de n'accueillir dans les décharges pour déchets inertes que ces seuls déchets (article 6 d) ou les exigences d'étanchéité du sol (protection du sol et des eaux) ou de maîtrise des gaz dans le choix de l'emplacement. Il s'agit de prendre en compte une réalité de terrain : dans la plupart des petites îles, les décharges existantes ne sont pas en mesure de répondre aux exigences du droit européen et sont pourtant la principale destination des déchets ménagers et assimilés. Toute nouvelle décharge ouverte sur l'île doit néanmoins répondre pleinement aux exigences de la directive.

D'autres clauses de sauvegarde peuvent être invoquée au profit des îles. La légitimité de cette interprétation sera soumise à l'appréciation de la Commission européenne à qui il revient toujours de contrôler l'usage de ces dispositions par les États membres.

Une autre approche des principes de proximité et d'autosuffisance ?

En matière de transferts de déchets, le règlement 259/93 limite les échanges entre États membres de déchets dangereux destinés à être éliminés : en principe, en effet, « Afin de mettre en œuvre les principes de proximité, de priorité à la valorisation et d'autosuffisance aux niveaux communautaire et national (...) les États membres peuvent prendre (...) des mesures d'interdiction générale ou partielle ou d'objection systématique concernant les transferts de déchets ». L'article 4 § 3 a) ii de ce même règlement prend cependant en considération les variations de quantités de déchets produits et prévoit que la disposition précitée ne s'applique pas aux déchets dangereux produits en quantités tellement faibles dans un État « qu'il ne serait pas rentable de prévoir de nouvelles installations d'élimination spécialisées dans cet État » (article 4 § 3 a) ii).

La disposition s'adresse aux États et non à ces entités territoriales, mais il serait logique d'appliquer le même raisonnement aux îles. Dans les faits, les déchets dangereux y sont produits en quantités trop faibles pour qu'une installation d'élimination sur place puisse être viable. L'État pourra difficilement interdire des transferts depuis les îles vers d'autres États membres. Les principes de proximité et d'autosuffisance s'appliquent de façon tout à fait particulière dans les îles⁵⁹, notamment dans les îles éloignées du reste du territoire national,

⁵⁶ Directive 99/31 du 26 avril 1999.

⁵⁷ Cf. Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement Européen sur la mise en œuvre de la législation communautaire en matière de déchets pour la période 2001-2003 COM(2006) 406 final du 19.7.2006.

⁵⁸ Pour la Grèce, voir la liste publiée sur le site de la Commission : http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/lists/greece_en.pdf

⁵⁹ Cf. développements *infra* I.B.3.

telles que les îles ultrapériphériques des Canaries, des Açores ou de Madère : étant donné les distances en jeu, il n'est plus possible d'appliquer le principe de proximité dans les limites des frontières nationales. Il faut donc préférer une approche territoriale de la proximité, qui tienne compte de la proximité géographique sans considération des frontières administratives des États membres⁶⁰. Il peut être plus judicieux d'autoriser des transferts vers d'autres pays membres⁶¹, dans des conditions adéquates que vers d'autres régions du territoire national.

Les dérogations justifiées par des considérations financières

Si un État ne peut se prévaloir de sa situation économique pour écarter l'application du droit européen de sa propre initiative, le Conseil dispose de la faculté d'anticiper sur les difficultés financières que peuvent engendrer les dispositions qu'il adopte.

L'article 175 § 5 du traité admet cette hypothèse : lorsque les mesures fondées sur l'article 175 § 1 « impliquent des coûts jugés disproportionnés pour les pouvoirs publics d'un État membre », le Conseil peut prévoir dans le texte même de la directive européenne, soit une possibilité de dérogation temporaire au bénéfice d'un État particulièrement touché, soit le soutien financier du Fonds de cohésion.

L'Union européenne a notamment accordé des délais supplémentaires aux nouveaux États membres pour la réalisation des objectifs de certaines directives relatives aux déchets⁶², de façon à leur permettre de financer l'adaptation nécessaire de leurs capacités de gestion. Ces périodes transitoires sont limitées aux installations et situations existantes et aux cas d'alignement de ces pays sur l'acquis communautaire.

Au sein d'un même État membre, les difficultés de certains territoires sont prises en compte par l'article 6 de la Directive relative aux déchets d'emballages⁶³. Cette disposition impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour atteindre certains objectifs chiffrés de valorisation et de recyclage sur l'ensemble de leur territoire⁶⁴ mais accorde une dérogation à certains d'entre eux.

⁶⁰ Rappelons que les principes de proximité et d'autosuffisance ne s'appliquent que dans les cas de déchets destinés à l'élimination et non à la valorisation. La Cour européenne l'a confirmé à plusieurs reprises, notamment CJCE 25 juin 1998, aff. C-203/96, Dusseldorp e.a., points 27 à 34. Les déchets destinés au recyclage ou à la valorisation, peuvent circuler entre les États membres en vue d'y être traités, suivant une procédure plus souple, pour autant que le transport ne crée pas de danger pour l'environnement.

⁶¹ Il est bien entendu exclu que des régions insulaires proches de pays en développement exportent leurs déchets dans ces États pour éviter de supporter le coût élevé du transport des déchets vers le continent européen !

⁶² Voir la directive 2005/20 du 9 mars 2005 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages qui fixe des délais supplémentaires pour la réalisation des objectifs de recyclage et de valorisation pour la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lituanie, la Hongrie, la Slovaquie, Malte, la Pologne et la Lettonie ; et aussi l'Annexe VII au Protocole au Traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, Chapitre 22 qui prévoit une période de transition pour les directives environnementales.

⁶³ Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages (JOCE L 365 du 31 décembre 1994).

⁶⁴ Article 6 § 1 :

« a) cinq ans au plus tard à compter de la date à laquelle la présente directive doit être transposée dans le droit national, entre 50 % au minimum et 65 % au maximum en poids des déchets d'emballages seront valorisés ;
b) dans le cadre de cet objectif global, et dans le même délai, entre 25 % au minimum et 45 % au maximum en poids de l'ensemble des matériaux d'emballages entrant dans les déchets d'emballages seront recyclés, avec un minimum de 15 % en poids pour chaque matériau d'emballage ;
c) dix ans au plus tard à compter de la date à laquelle la présente directive doit être transposée dans le droit national, un pourcentage des déchets d'emballages sera valorisé et recyclé, qui sera déterminé par le Conseil, conformément au paragraphe 3 point b), en vue d'accroître substantiellement les objectifs visés aux points a) et b). »

« *La Grèce, l'Irlande et le Portugal peuvent, en raison de leur situation particulière, c'est-à-dire, respectivement, le grand nombre de petites îles, la présence de zones rurales et montagneuses et le faible niveau de consommation d'emballages, décider :*
a) de réaliser, au plus tard cinq ans à compter de la date de mise en application de la présente directive, des objectifs inférieurs à ceux qui sont fixés au paragraphe 1 points a) et b), en atteignant, toutefois, au moins 25 % [au lieu de 50% à 65%] pour la valorisation;
b) en même temps, de reporter la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1 points a) et b) à une date ultérieure, qui, toutefois, ne doit pas dépasser le 31 décembre 2005. » (article 6 § 5)

Il faut noter que les trois États membres concernés étaient également bénéficiaires du Fonds de cohésion⁶⁵. D'après la rédaction de l'article, seule la Grèce bénéficie de ce moratoire du fait de la forte insularité qui la caractérise. On retrouve véritablement ici la volonté d'aider les régions défavorisées de l'Union dans un contexte de cohésion économique et sociale.

2. La marge de manœuvre des autorités internes dans la mise en œuvre du droit européen des déchets

Il s'agit ici d'envisager l'hypothèse où un État membre s'octroie unilatéralement le droit d'adopter une dérogation au droit communautaire dans le but affirmé d'améliorer la protection de l'environnement. Les États membres disposent, en effet, d'une marge de manœuvre qui pourrait être utilisée en faveur des îles.

Deux hypothèses vont être évoquées qui ne concernent pas spécifiquement les régions insulaires mais qui sont susceptibles de les intéresser : il s'agit des mesures dérogeant aux règles du marché et des mesures dérogeant aux règles communes de gestion des déchets.

Dans les domaines de la gestion des déchets non encore réglementés par le droit communautaire

Lorsqu'un État membre légifère sur une question relative aux déchets non encore réglementé par le droit communautaire, son intervention risque de fausser le jeu de la concurrence et de la libre circulation des marchandises (voir *infra* I.A.1.). Pourtant le droit européen peut autoriser les mesures dérogeant aux règles du marché dans le but d'améliorer la gestion des déchets. Les justifications prévues par l'article 30⁶⁶ du traité qui autorise les mesures nationales ayant des effets restrictifs sur la libre circulation des marchandises, ont été en effet élargies par la jurisprudence européenne aux exigences de la protection de l'environnement⁶⁷. Les mesures des autorités internes justifiées par des considérations environnementales seront jugées légitimes du point de vue du droit communautaire à condition toutefois de répondre à la double exigence de proportionnalité par rapport à l'objectif poursuivi et de non-discrimination. Elles doivent donc, d'une part, se limiter à ce qui est nécessaire pour atteindre

⁶⁵ Pour la période 2007-2013, le Fonds de cohésion ne contribue plus aux dépenses de l'Irlande.

⁶⁶ L'article 30 du traité justifie les mesures nationales ayant des effets restrictifs sur la libre circulation des marchandises, notamment lorsqu'elles visent à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou la sécurité publique. Ces justifications sont cependant limitées et n'incluent pas la protection de l'environnement. De plus, elles ont fait l'objet d'une interprétation restrictive de la Cour de justice des Communautés européennes.

⁶⁷ Cf. CJCE, 20 février 1979, aff. 120/78, Cassis de Dijon et CJCE 7 février 1985, aff. 240/83, ADBHU. Une jurisprudence consolidée par la suite, notamment par l'affaire des bouteilles danoises (CJCE 20 septembre 1988, aff. 302/86, Commission contre Danemark).

l'objectif visé : la protection de l'environnement ; elles ne doivent pas, d'autre part, favoriser les producteurs ou les produits d'un État membre par rapport à un autre.

La Commission et, lorsqu'elle est saisie, la CJCE ont la charge de contrôler la légalité de ces mesures. Les possibilités de déroger aux règles du marché pour mieux protéger l'environnement reposeront donc sur leur interprétation de l'enjeu environnemental en cause et des notions de proportionnalité et de non-discrimination.

À ce propos, il est intéressant de se pencher sur la célèbre affaire des « déchets wallons » de 1992. La CJCE devait juger de la légitimité d'une mesure adoptée par la Région Wallonne dans le but de protéger son environnement. La mesure visait à interdire l'entreposage sur le territoire wallon de déchets en provenance d'autres régions. À l'époque des faits, l'Union européenne n'avait pas encore légiféré sur ces questions. La Région wallonne, compétente en matière de gestion des déchets, pouvait donc élaborer ses propres dispositions, à condition de respecter les règles du traité. La mesure incriminée s'opposait au principe de libre circulation des marchandises tout en étant justifiée par un objectif environnemental. Pour apprécier le caractère proportionnel et non discriminatoire de cette mesure, la CJCE a tenu compte des circonstances particulières : premièrement, les déchets ne peuvent être traités comme une marchandise quelconque, deuxièmement, et surtout, la Cour prend en considération la situation propre à la Région concernée. En l'espèce, « *les capacités limitées* » de la Région wallonne en termes d'installations d'élimination et le caractère « *massif et anormal* » de l'afflux de déchets dans cette Région à l'époque, ont permis de justifier la mesure prise⁶⁸.

Suivant cette jurisprudence, les mesures locales destinées à améliorer la gestion des déchets dans les îles, bien que susceptibles d'entraîner des restrictions aux échanges ou de déroger aux règles de concurrence, peuvent être justifiées par des préoccupations environnementales et des difficultés particulières. Dans un arrêt *Cinisello Balsamo*, où elle avait à se prononcer sur un arrêté municipal interdisant aux commerçants de vendre ou de distribuer aux consommateurs des sacs en plastique pour l'enlèvement des marchandises achetées, la Cour a rappelé que l'harmonisation de la réglementation relative aux déchets n'interdisait pas aux États membres d'adopter des mesures d'interdiction dans le but de protéger l'environnement⁶⁹.

L'approche positive de la CJCE en faveur des mesures territoriales protectrices de l'environnement n'est cependant pas systématique. Ainsi, la Cour a eu à apprécier les dispositions adoptées par la commune de Copenhague, qui prévoyaient que seul un nombre limité d'entreprises, spécifiquement désignées, étaient autorisées à traiter les déchets de chantier non dangereux produits dans la commune et destinés à être valorisés. Bien que participant à l'amélioration de la filière de gestion des déchets de chantier, le régime de collecte et de réception établi empêchait la participation d'entreprises exportant ces déchets dans d'autres États membres. En l'espèce, le juge a considéré que ces restrictions aux exportations de déchets ne pouvaient être justifiées ni par les exceptions de l'article 30 du traité, ni par la nécessité de protéger l'environnement.

Par contre, dans cette même affaire, la Cour a jugé que l'interdiction de l'abus de position dominante prévue par le traité ne s'opposait pas à l'octroi d'un droit exclusif à trois entreprises chargées de recycler les dits déchets sur le territoire de la commune. La commune de Copenhague a pu légitimement mettre en place cette exclusivité, limitée dans le temps et dans l'espace, « *afin de résoudre un problème environnemental résultant de l'absence de*

⁶⁸ Cf. CJCE 9 juillet 1992, aff. C-2/90, Commission contre Belgique, points 30 à 36.

⁶⁹ Cf. CJCE 13 juillet 1989, aff. 380/87, Enichem Base et autres contre Commune de Cinisello Balsamo, point 7.

capacité de traitement » de ce type de déchets et de la nécessité d'assurer un flux suffisant pour assurer la rentabilité des installations⁷⁰.

Il ne peut être nié que l'efficacité d'une politique locale de gestion des déchets repose en partie sur la rentabilité, donc la viabilité, des installations de valorisation comme d'élimination de déchets. Il serait donc absurde de considérer que de telles mesures ne sont pas proportionnelles à l'objectif poursuivi et de s'y opposer. Ce serait faire abstraction de la forte imbrication entre l'économie et l'environnement en la matière.

En outre, dans le cas des îles, l'application de mesures locales ne peut être considéré comme ayant un effet discriminatoire : étant donné la part de marché que représentent les petites îles et les îles ultrapériphériques, il est peu probable que les mesures adoptées sur ces territoires occasionnent un préjudice réel à l'encontre des entreprises non insulaires et au bénéfice des entreprises locales.

Dans les domaines réglementés par le droit européen des déchets : les mesures renforçant la protection de l'environnement

Dans une Europe défendant le développement durable et l'amélioration constante des conditions de vie, il est, par principe, impossible de concevoir que l'harmonisation des normes puisse l'emporter sur la garantie d'un plus haut niveau de protection de l'environnement⁷¹. Dès lors, après chaque intervention de l'Union européenne dans l'élaboration du droit des déchets, les États et leurs collectivités territoriales conservent une certaine marge de manœuvre dans le sens d'une protection renforcée. Néanmoins, les possibilités offertes sont strictement limitées.

Dans un premier temps, ces possibilités d'intervention se sont limitées aux cas expressément prévus par les directives elles-mêmes. Plusieurs directives avant l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen⁷² accordent aux États membres la faculté d'adopter des mesures plus sévères que celles qu'elles établissent elles-mêmes. Par exemple, l'article 16 de la Directive 75/439 relative à l'élimination des huiles usagées⁷³, prévoit qu'« *en vue de protéger l'environnement, les États membres peuvent, tout en observant les dispositions du traité, adopter des mesures plus strictes que celles qui sont prévues par la présente directive* »⁷⁴.

Depuis les modifications introduites par l'Acte unique européen, les deux principales dispositions du traité susceptibles de fonder les mesures communautaires relatives aux déchets autorisent les autorités internes à maintenir ou adopter des mesures renforcées en faveur de l'environnement. Ainsi, lorsque les dispositions relatives aux déchets sont fondées sur l'article 95 du traité, l'État peut décider « *de maintenir des dispositions nationales justifiées par les*

⁷⁰ CJCE 23 mai 2000, aff. C-209/98, Sydhavnens Sten & Grues ApS et Kobenhavns Kommune.

⁷¹ Le « niveau de protection élevé » de l'environnement étant un des principes directeurs de l'action communautaire en matière de déchets.

⁷² Donc les mesures adoptées sur le fondement des articles 100 et 235 du traité de Rome.

⁷³ Directive du 16 juin 1975, tel que modifié par l'article premier de la directive 87/101 du 22 décembre 1986.

⁷⁴ Voir aussi: article 12 de la directive 78/176 du 20 février 1978 relative aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane ; article 12 de la directive 86/278 du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture ; article 8 de la directive 78/319 relative aux déchets toxiques et dangereux ; ou encore article 6 § 6 de la directive 94/62 du 20 décembre 1994 relative aux déchets d'emballages, qui précise que « *les États membres qui ont mis ou mettront en place des programmes dont les objectifs dépassent ceux visés par la directive et qui disposent à cet effet de capacités de recyclage et de valorisation appropriées sont autorisés, pour permettre un niveau élevé de protection de l'environnement, à poursuivre ces objectifs* ».

exigences importantes visées à l'article 30 ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu du travail »⁷⁵. De son côté, l'article 176 précise que « *Les mesures de protection arrêtées en vertu de l'article 175 ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcées* ».

Dans un tel contexte, les directives constituent une « législation cadre », voire une base de protection « minimale » – ce qui ne doit pas signifier qu'elle est équivalente au « plus petit dénominateur commun » – dont la mise en œuvre autorise le renforcement par des développements législatifs ou réglementaires nationaux comme régionaux⁷⁶. Ainsi, alors que la directive 86/278/CEE relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture, vise à contrôler la qualité des boues destinées à l'épandage agricole, certains États membres et certaines Régions ont carrément interdit cette pratique du fait des préoccupations croissantes de l'opinion publique quant à son innocuité⁷⁷. Ce type de déchet doit donc trouver un autre débouché sur ces territoires.

Le maintien ou l'adoption de mesures renforcées de protection de l'environnement particulières aux îles peut donc être envisagée, que cela soit le fait des autorités nationales ou des autorités territoriales insulaires éventuellement compétentes au regard du droit interne. Il faut insister sur le fait que les mesures en question ne doivent pas prévoir un dispositif différent de celui mis en place par la directive communautaire. Il ne peut s'agir que d'un renforcement de la protection prévue par les règles européennes. Au cas contraire, en effet, la mesure dérogeant à la réglementation harmonisée de la Communauté serait illégale au regard du droit communautaire.

Ce dispositif présente dès lors un intérêt limité pour les régions insulaires. Bien souvent en effet, l'objectif des mesures dérogatoires en leur faveur n'est pas le renforcement des dispositions prévues par le droit européen, mais leur adaptation pour atteindre les prescriptions minimales !

De plus, les conditions fixées par l'article 95 § 5 du traité ne semblent pas laisser beaucoup de place à d'éventuelles mesures renforcées favorables aux îles. Rappelons que de telles mesures doivent être motivées par « *des faits scientifiques nouveaux* » liés à « *un problème spécifique [...] qui surgit après l'adoption de la mesure d'harmonisation...* ». Dans le cas des îles, les problèmes de gestion des déchets sont récurrents et inhérents aux caractéristiques de ces milieux. Il ne s'agit pas, en principe, d'éléments survenant soudainement, postérieurement à l'adoption d'une directive.

Dans ce sens, la CJCE a précisé, que « *la réglementation communautaire dans le domaine de l'environnement, n'envisage pas une harmonisation complète. Même si l'article 130R du traité mentionne certains objectifs communautaires à atteindre, l'article 130T du traité CE (devenu article 176 CE) ainsi que la directive 91/689 prévoient la possibilité pour les États*

⁷⁵ Article 95 § 4.

Le projet de Constitution pour l'Europe reprend cette possibilité dans son article III-172 :

« 5. En outre, sans préjudice du paragraphe 4, si, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par une loi ou loi-cadre européennes ou un règlement européen de la Commission, un État membre estime nécessaire d'introduire des dispositions nationales fondées sur des preuves scientifiques nouvelles relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail en raison d'un problème spécifique de cet État membre, qui surgit après l'adoption de la mesure d'harmonisation, il notifie à la Commission les dispositions envisagées ainsi que leur motivation. »

⁷⁶ Cf. en ce sens : CJCE 14 juillet 1998, Safety Hi-Tech Srl contre S. & T. Srl. Aff. C-284/95.

⁷⁷ Cf. Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement Européen sur la mise en œuvre de la législation communautaire en matière de déchets pour la période 2001-2003 COM(2006) 406 final du 19.7.2006, point 5.

membres d'adopter des mesures de protection renforcées. »⁷⁸. En l'espèce, les autorités internes compétentes se sont vu reconnaître la possibilité d'étendre la qualification de « déchets dangereux » à des déchets ne figurant pas dans la liste adoptée par la Décision 94/904 du Conseil et ce afin de leur appliquer des mesures de protection renforcées nécessaires dans le contexte donné.

B. Les dispositifs de soutien aux îles dans la mise en œuvre du droit européen des déchets

Le principe d'intégration des objectifs de la politique environnementale dans les autres politiques européennes amène à élargir le champ d'observation. En matière de déchets, il ne s'agit plus de considérer le problème isolément mais de s'intéresser à l'ensemble des secteurs impliqués dans la production et la gestion des déchets⁷⁹. La question principale est de savoir comment aider les régions insulaires et les acteurs locaux, publics et privés, à améliorer la prévention et la gestion des déchets produits sur le territoire.

1. Les aides d'État en faveur d'une meilleure gestion des déchets dans les îles

L'article 87 § 1 du traité déclare incompatibles avec le marché commun les aides d'État qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence. Pour accroître les moyens techniques et la viabilité des installations de traitement et d'élimination répondant aux exigences du droit européen, il peut être pourtant nécessaire de prévoir un renforcement des aides financières en faveur des îles et de certains de leurs ressortissants.

Des dérogations à l'interdiction des aides d'État sont prévues par le droit européen. Parmi elles, deux types de dérogations peuvent intéresser les îles et leurs ressortissants : les aides à finalité régionale et les aides environnementales.

Les aides d'Etat en faveur des régions insulaires

Les aides d'Etat peuvent être autorisées lorsqu'elles visent à aider le développement des régions défavorisées (article 87 § 3 a et c)⁸⁰. Les lignes directrices qui encadrent cette dérogation pour la période 2007-2013 définissent ces aides⁸¹ :

« En vertu de l'article 87, paragraphe 3, points a) et c) du traité CE, les aides destinées à favoriser le développement économique de certaines régions désavantagées de l'Union européenne peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun par la Commission. Cette catégorie d'aides d'État est appelée aides à finalité régionale. Les aides nationales à finalité régionale consistent en aides à l'investissement accordées aux grandes entreprises ou, dans certaines conditions limitées, en aides au fonctionnement, qui visent dans les deux cas des régions déterminées, afin de pallier les disparités régionales. »

⁷⁸ CJCE 22 juin 2000, aff. C-318/98, Giancarlo Fornasar et al..

⁷⁹ Communication de la Commission, du 21 décembre 2005 « Mise en œuvre de l'utilisation durable des ressources : une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets », *op. cit.*

⁸⁰ Article 87 § 3 du traité, "peuvent être considérés comme compatibles avec le marché commun a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou lesquelles sévit un grave sous-emploi"; c) "les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun".

⁸¹ Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013, JOCE C 54 du 4.3.2006, p. 13-44.

Les régions concernées sont les régions les plus défavorisées de l'Union élargie. Plus précisément, l'article 87 §3 a) vise les régions dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire⁸² et l'article 87 §3 c) visent à favoriser le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques défavorisées par rapport à la moyenne nationale⁸³.

Dans ce cadre, les îles ultrapériphériques font l'objet d'une attention particulière. Les lignes directrices font une référence explicite à l'article 299 §2 du traité et permettent l'octroi d'aides au fonctionnement dans ces régions⁸⁴. En outre, pour apprécier la compatibilité de ces aides avec le marché commun, la Commission applique des règles plus favorables que celles applicables aux autres régions et autorisent une majoration du taux des aides accordées⁸⁵.

Pour les aides répondant aux critères de l'article 87, paragraphe 3 c) – régions défavorisées par rapport à la moyenne nationale – la portée géographique et l'intensité des aides dérogatoires sont plus strictement limitées mais la Commission prend en compte le cas spécifique des îles. Elle considère parmi les régions pouvant être sélectionnées par les États membres pour l'octroi d'aides régionales à l'investissement :

- « les îles et autres régions caractérisées par un isolement géographique similaire et dont le PIB par habitant est inférieur à la moyenne de l'UE-25, ou dont le taux de chômage est supérieur à 115 % de la moyenne nationale;
- les îles de moins de 5000 habitants et autres communautés de moins de 5000 habitants caractérisées par un isolement géographique similaire; »⁸⁶
- les petites zones, telles que les îles, qui bien que ne répondant pas aux critères précédents ont une population de moins de 20000 habitants⁸⁷.

Trois formes d'aides à finalité régionale sont reconnues: l'aide à l'investissement, l'aide à la création d'emplois et l'aide au fonctionnement. Elle peuvent prendre la forme de subvention, prêt à taux réduit ou bonification d'intérêt, garantie ou prise de participation publique dans des conditions avantageuses, exonération fiscale, réduction des charges sociales ou encore fourniture de biens ou de services à des coûts avantageux. Depuis 2007, les aides à l'investissement ou au fonctionnement des petites et moyennes entreprises sont autorisées afin d'encourager leur création dans les régions où l'initiative privée est faible. La encore, les lignes directrices mentionnent « les petites îles dont la population est inférieure à 5000 habitants » comme pouvant bénéficier de taux d'aide accrus⁸⁸.

⁸² Toutefois, une phase transitoire est prévue jusqu'à la fin de 2010 pour les régions dites «à effet statistique» (dont le PIB est supérieur à 75 % de la moyenne de l'UE-25, mais inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE-15).

⁸³ Tout en étant moins défavorisées que les régions relevant de l'article 87, paragraphe 3 a) qui sont désavantagées par rapport à la moyenne de l'UE.

⁸⁴ Article 13 des Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013, *op.cit.*

⁸⁵ Rapport de la Commission concernant la mise en oeuvre de l'article 299§2 du traité CE relatif aux mesures applicables aux régions ultra périphériques COM(2002) 723 final.

⁸⁶ Article 30 e) et f) des Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013, *op.cit.*

⁸⁷ Article 31 des Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013, *op.cit.*

⁸⁸ Article 89 des Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013, *op.cit.*

La Commission exerce un contrôle *a priori* de ces aides dérogatoires et les États membres doivent lui soumettre tout projet instituant ou modifiant les aides d'État (article 88 § 3)⁸⁹. Ces derniers ont tous adoptés, avec l'accord de la Commission, leur carte des aides régionales afin de déterminer quelles régions pourront bénéficier d'aides nationales à finalité régionale et dans quelle proportion⁹⁰. Ces aides peuvent être étendues au domaine des déchets et prendre la forme de subvention ou d'allégement fiscal par exemple.

Les aides d'Etat en faveur de l'environnement

En vertu du principe pollueur-payeur, les entreprises doivent supporter le coût d'une gestion adéquate des déchets qu'elles produisent. Cependant, les aides d'Etat destinées à renforcer la protection de l'environnement sont susceptibles d'être jugées légales au regard du droit communautaire, dans les conditions fixées par la Commission. Ces aides sont définies comme portant sur « toute action visant à réparer ou à prévenir une atteinte au milieu physique ou aux ressources naturelles ou à encourager une utilisation rationnelle de ces ressources »⁹¹. En 2003, 23% du total des aides d'Etat recensées par la Commission, soit 8,5 milliards d'euros, étaient consacrées à l'environnement⁹².

L'encadrement communautaire de 2001, valable jusqu'en décembre 2007, reconnaît comme l'une des principales aides en faveur de l'environnement, les aides au fonctionnement en faveur de la gestion des déchets lorsque les normes nationales sont plus strictes que les normes communautaires. Il s'agit d'aider les entreprises soumises à des contraintes environnementales renforcées. La durée de l'aide est cependant limitée en principe à 5 ans⁹³.

Contrairement à ce que prévoyait l'encadrement précédent⁹⁴, « l'octroi d'aides ne se justifie plus en cas d'investissements destinés à simplement se mettre en conformité avec des normes techniques communautaires existantes ou nouvelles »⁹⁵. L'encadrement de ces aides ne permet plus aux États de soutenir financièrement les îles pour supporter les coûts de mise aux normes. Il autorise cependant l'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la mise en place des meilleures technologies disponibles en matière de recyclage ou traitement des déchets. En dehors de ce cas, cette exigence limite les aides d'Etat autorisées⁹⁶.

Fin 2007, de nouvelles règles d'encadrement doivent être adoptées. Elles devraient maintenir les exceptions à l'interdiction des aides d'Etat lorsque celles-ci permettent d'atteindre

⁸⁹ Pour plus d'information sur le contrôle des aides d'Etat : M. DON, F. RENARD, C. SMITS, « *Contrôle des aides d'Etat* », Coll. Commentaire J. Mégret – Droit, Ed. Université de Bruxelles, 2007.

⁹⁰ Voir pour la Grèce, JOCE C 286 du 23 Novembre 2006.

⁹¹ Communication de la Commission, « Encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement », point 6 (JOCE C 37 du 03 février 2001).

⁹² 75% en Suède, 49% au Danemark, 38% en Allemagne, 22% au Royaume-Uni, mais seulement 5% en France. Cf. Tableau de bord des aides d'Etat au 20 avril 2005, COM (2005) 147 final.

⁹³ Communication de la Commission, « Encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement », point 44, *op.cit.*

⁹⁴ Communication de la Commission, « Encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement » (JOCE C 72 du 10 mars 1994, p. 3).

⁹⁵ L'encadrement définit les normes communautaires comme étant celles « fixant les niveaux à atteindre en termes d'environnement ainsi que l'obligation, en application du droit communautaire, d'utiliser les meilleures techniques disponibles n'entraînant pas de coûts excessifs ». Communication de la Commission, « Encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement » (JOCE C 37 du 03 février 2001).

⁹⁶ Dans son tableau de bord des aides d'Etat de 2005, la Commission remarquait que « seule une petite proportion [des aides accordées sur la période 2001-2004] comprend une aide à des investissements pour répondre à des normes environnementales plus élevées ». Cf. COM(2005) 147 final - Tableau de bord des aides d'Etat - Mise à jour du printemps 2005.

l'objectif de développement durable : la Commission cherchera « à encourager l'éco-innovation et l'amélioration de la productivité par l'éco-efficacité, conformément au plan d'action en faveur des écotecnologies »⁹⁷

Ces dérogations à l'interdiction des aides d'État couvrent également les aides en faveur des économies d'énergie. On peut donc imaginer, par exemple, que les États membres fassent usage de cette possibilité en direction des îles pour aider les exploitants locaux d'installations d'élimination de déchets à s'équiper de façon à accroître la récupération de l'énergie issue de l'incinération des déchets ou des gaz de décharges. La chaleur et l'électricité ainsi produites sont susceptibles de contribuer à réduire la dépendance énergétique de l'île concernée, tout en améliorant la rentabilité des équipements.

2. Des mesures fiscales contribuant à une meilleure gestion des déchets dans les îles ?

Le 6^e programme d'action pour l'environnement, de même que la stratégie européenne de gestion des déchets et plusieurs directives⁹⁸, encouragent les États membres à recourir aux instruments économiques.

Pourtant, en l'absence de mesure communautaire d'harmonisation des régimes fiscaux, les « éco-taxes » et redevances mises en place par les autorités internes peuvent constituer des entraves aux échanges⁹⁹. C'est pourquoi le traité interdit les taxes d'effet équivalent à des droits de douane, frappant les produits importés ou exportés lors du franchissement de la frontière¹⁰⁰. Il interdit également les impositions intérieures susceptibles d'avoir un effet discriminatoire à l'égard des produits des autres États membres¹⁰¹.

Des exceptions existent notamment fondées sur des critères territoriaux. Les Régions ultrapériphériques françaises, les Canaries et les Îles Åland par exemple, sont exclues du champ d'application de la législation communautaire en matière de fiscalités indirecte. D'autres îles, telles que Madère, la Corse ou certaines îles grecques, peuvent appliquer des taux réduits de TVA. Ces régimes fiscaux dérogatoires sont temporaires car ils ne valent qu'aussi longtemps que perdurent les handicaps de ces Régions et sont appréciés périodiquement, au cas par cas, par la Commission. Les régimes existants concernent cependant des secteurs d'activité déterminés, sans rapport direct avec l'environnement. Mais les considérations d'ordre économique et social qui justifient ces exceptions pourraient être étendues aux considérations environnementales. Le développement durable repose en effet sur l'acceptation de l'interdépendance entre les sphères de l'économie, du social et de l'écologie.

⁹⁷ Communication de la Commission, « Plan d'action dans le domaine des aides d'Etat. Des aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées: une feuille de route pour la réforme des aides d'État 2005-2009 » (Document de consultation), COM(2005) 107 final.

⁹⁸ Voir, par exemple, directive sur les emballages et déchets d'emballages, article 15.

⁹⁹ Cf. M. FALLON, « Les écotaxes et le droit communautaire » in L'introduction des écotaxes en droit belge, CEDRE, FISL, Bruxelles, 1994, p. 33-70 ; J.P. HANNEQUART, « Europe environnement », n° 446, 10 janvier 1995, p. 3.

¹⁰⁰ Articles 23 et 25 du traité. La taxe d'effet équivalent a été définie comme toute charge pécuniaire, unilatéralement imposée, autre qu'un droit de douane ou une imposition au titre de l'article 90 du traité, frappant des marchandises importées ou exportées en raison de leur franchissement de la frontière.

¹⁰¹ Article 90 du traité. Selon cet article, l'imposition intérieure ne doit pas frapper plus lourdement les produits des autres États membres que les produits nationaux similaires (alinéa premier). L'imposition intérieure ne doit pas non plus avoir pour effet de protéger indirectement les produits nationaux (second alinéa).

En outre, l'efficacité des mesures fiscales comme outils de mise en œuvre des politiques environnementales a plusieurs fois été démontrée¹⁰².

Dans le cas des îles, il pourrait pourtant être judicieux, par exemple, de prévoir des taxes sur le tourisme destinées à contribuer au financement des surplus saisonniers de déchets provoqués par cette activité ; d'inciter les entreprises insulaires à minimiser leur production de déchets ou à réduire leur consommation de matières premières et d'emballages par le biais d'une réduction des charges fiscales ou encore de taxer plus lourdement les produits entrant sur le territoire insulaire qui encouragent le sur-emballage.

Le droit européen prévoit lui même des dérogations aux mesures fiscales communautaires lorsqu'elles favorisent la réalisation des objectifs de la politique européenne des déchets. Ainsi, la directive du 27 octobre 2003¹⁰³ qui introduit une taxe sur le changement climatique (TCC) prévoit des dérogations au régime communautaire établi par la directive « *pour des raisons de politiques spécifiques* »¹⁰⁴. Le Conseil de l'Union européenne peut autoriser les éventuelles dérogations qui sont notifiées à la Commission. En 2005 par exemple, il a autorisé pour une durée limitée les autorités britanniques à exonérer de la TCC les combustibles solides de faible valeur, tels que les déchets et débris mélangés issus de l'industrie houillère et cokière. Le Conseil a suivi l'avis de la Commission, reconnaissant que ces exonérations de la TCC soutenaient l'utilisation de combustibles solides de faible valeur à des fins de production énergétique, ce qui permettait d'éviter leur mise en décharge¹⁰⁵.

De son côté, le Conseil des ministres des finances de l'Union européenne (ECOFIN) a déjà autorisé des dérogations à la fiscalité des entreprises pour des raisons environnementales. La République hellénique a ainsi été autorisée à appliquer, pour une période limitée, un régime particulier de taxation du secteur des déchets recyclables dérogeant à la législation communautaire relative aux taxes sur le chiffre d'affaires¹⁰⁶.

3. La prise en compte des surcoûts engendrés par l'insularité : les financements des fonds structurels européens

En marge des aides versées par les autorités nationales et des mesures fiscales favorables, les fonds structurels financés par le budget communautaire peuvent assister les régions insulaires dans la mise en place d'une gestion adéquate de leurs déchets. Ces fonds financent la politique de cohésion économique et sociale évoquée *infra* (I. B. 2.) et vise à réduire les écarts entre les diverses régions d'Europe. La nécessité de compenser par une aide financière les handicaps de certains territoires, tels que les îles, est clairement prise en compte pour la période 2007-2013 et expressément mentionnée dans les nouveaux règlements des fonds structurels¹⁰⁷. Le

¹⁰² Cf. European Environment Agency, « Environmental Taxes, Implementation and Environmental Effectiveness », Environmental Issues Series N° 1, Copenhagen 1996.

¹⁰³ Directive 2003/96 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité

¹⁰⁴ Article 19 de la directive.

¹⁰⁵ Décision du Conseil du 17 février 2005 autorisant le Royaume-Uni à appliquer une exonération de la taxe sur le changement climatique pour les combustibles solides à faible valeur, conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE (JOCE 2005/153/CE).

¹⁰⁶ La dérogation en question vise à exonérer de la taxe les livraisons et les acquisitions intracommunautaires de déchets recyclables, tels que ferraille, déchets en fer et en acier, verre, papiers et cartons pour les assujettis qui, au cours de l'année précédente, ont vendu ces produits pour un montant n'excédant pas 900 000 euros. Cf. Décision du Conseil du 12 juillet 2002 (JOCE 2002/736/CE).

¹⁰⁷ Voir notamment les considérants 1 et 15 du Règlement 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de

règlement du FEDER mentionne la nécessité de prendre en compte les difficultés particulières que connaissent certaines régions insulaires « *afin d'encourager le développement durable de ces zones et régions.* »¹⁰⁸ La référence au développement durable inclut inévitablement les investissements en faveur de l'utilisation durable des ressources et d'une gestion des déchets respectueuses de la santé humaine et de l'environnement.

Les nouveaux objectifs – convergence (ancien objectif 1), compétitivité et emploi (ancien objectif 2) et coopération territoriale (anciens programmes Interreg) – permettent de financer des projets relatifs à différents aspects de la gestion des déchets. Plusieurs fonds contribuent au financement de ces objectifs. Le règlement général des Fonds précise qu'au titre de ces trois objectifs « *l'intervention des Fonds, selon leur nature, prend en compte, d'une part, les spécificités économiques et sociales et, d'autre part, les spécificités territoriales.* » Parmi les régions pour lesquelles un soutien particulier est requis les territoires insulaires sont à nouveau mentionnés¹⁰⁹.

L'objectif « convergence », dans lequel s'inscrit plus particulièrement la question des déchets, est financé par le Fond Européen de Développement Régional (FEDER) ou le Fonds de Cohésion, selon les territoires concernés. Il concentre 80% des fonds prévus pour la période 2007-2013, soit 251,3 milliards d'Euros.

Sont éligibles à cet objectif, les régions ayant un PIB par habitant inférieur à 75% de la moyenne communautaire. Les îles des Régions ultrapériphériques sont toutes concernées par cet objectif. Pour les autres îles, les allocations budgétaires devront prendre en compte leurs handicaps respectifs. Les zones concernées ont été définies pour chaque Etat membre¹¹⁰. Pour la Grèce par exemple, on trouve les îles de la mer Ionienne et du Nord Egée ainsi que la Crète. Pour la France, les îles ultrapériphériques (Guadeloupe, Martinique, Réunion) sont couvertes.

Chaque Etat membre a programmé l'utilisation des Fonds structurels à travers des Programmes Opérationnels (PO). Pour ce qui concerne le FEDER, les PO seront mis en œuvre au niveau régional par des projets souvent soutenus par des collectivités locales. L'adaptation aux contraintes de chaque territoire est donc facilitée. Mais cette régionalisation des fonds ne signifie par pour autant que leur gestion sera forcément décentralisée. En France par exemple les régions (collectivités territoriales) qui souhaitent gérer directement les fonds sur leur territoire doivent en faire la demande.

cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999, JOCE L 210/25 -31.7.2006. Le considérant 15 énonce : « *L'action en faveur des zones à handicap naturel, à savoir certaines îles, zones de montagne et zones à faible densité de population, de même que pour certaines zones frontalières de la Communauté à la suite de son élargissement, devrait être renforcée pour répondre à leurs difficultés particulières de développement.* »

¹⁰⁸ Voir considérant 13 du Règlement 1080/2006 du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement 1783/1999, JOCE L 210 - 31.7.2006.

La référence aux handicaps spécifiques des régions insulaires existait déjà dans le Règlement (CE) n° 1783/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au Fonds européen de développement régional, JO L 213 du 13.8.1999 (article 2).

¹⁰⁹ L'intervention des Fonds « *soutient également les zones affectées par des handicaps géographiques ou naturels aggravant les problèmes de développement, en particulier dans les régions ultrapériphériques visées à l'article 299, paragraphe 2, du traité, les zones septentrionales à très faible densité de population, certaines îles et certains États membres insulaires, et les zones de montagne.* » Article 3 par. 3 du Règlement 1083/2006 *op.cit.*

¹¹⁰ Décision de la Commission 2006/595 du 4 août 2006 établissant la liste des régions éligibles à un financement par les Fonds structurels au titre de l'objectif «convergence» pour la période de 2007 à 2013, JOCE L243 du 6.9.2006.

En pratique, la façon dont sera prise en compte la problématique des déchets dans les territoires dépendra donc de l'éligibilité du territoire et des choix opérés dans les PO et de l'autorité de gestion qui les mettra en œuvre. Sur le terrain, elle dépendra aussi des projets que les opérateurs locaux proposeront au financement dans ce cadre. A ce sujet, les projets reposant sur un partenariat local seront privilégiés : ainsi, collectivités territoriales, organisations non gouvernementales et partenaires privés peuvent coopérer sur un projet local. Lorsqu'on connaît l'importance d'une telle coopération pour la mise en place d'un système de collecte sélective par exemple, on mesure tout l'intérêt de saisir ces opportunités de financements.

Les Fonds structurels financent aussi des projets de coopération territoriale européenne (les anciens programmes Interreg). Cet objectif vise trois types de coopération : transnationale (entre Etats membres d'une même zone géographique), transfrontière (entre collectivités territoriales et autres acteurs de part et d'autre des frontières communes à deux pays membres) et interrégionale (coopération décentralisée). Financés par le FEDER, les projets retenus dans le cadre de ces programmes devraient tenir particulièrement compte des régions insulaires. Quant aux activités couvertes par ces programmes de coopération, elles vont de l'échange d'expérience et de bonnes pratiques jusqu'à la définition de stratégies de développement territorial durable¹¹¹. Parmi les priorités des projets de coopération transnationale qui seront financés ont trouvé les questions d'environnement même si les déchets ne sont pas expressément mentionnés (article 6 2b du règlement FEDER). Les activités transfrontières doivent permettre en particulier de réduire l'isolement par un meilleur accès à divers services et notamment celui de la gestion des déchets (article 6 1d du règlement FEDER). Enfin les projets de coopération interrégionale doivent venir renforcer la politique régionale européenne et s'inscrivent donc dans les efforts de cohésion économique et sociale (article 6 3a du règlement FEDER). L'ensemble de ces axes peut donc être mis à profit pour améliorer la gestion de déchets dans les îles, à condition que les acteurs de ces territoires s'engagent dans la démarche proposée.

¹¹¹ Article 6 du Règlement 1080/2006 du 5 juillet 2006, *op.cit.*

Conclusion

La situation particulière des îles face à la question des déchets appelle un traitement spécifique. Pourtant, la volonté de soumettre la totalité du territoire communautaire aux règles communes semble contredire la possibilité de déroger aux règles communes de gestion des déchets. L'harmonisation du droit qui tend à garantir le renforcement et la préservation du marché intérieur se heurte à toute éventuelle mesure spécifique aux îles.

Depuis sa création, la Communauté s'est cependant quelque peu émancipée de son objet premier : la création d'un marché unique. Elle s'est fixée d'autres priorités, davantage axées sur les questions politiques, sociales ou environnementales. Ce sont ces priorités qui peuvent faire échec à une uniformisation du droit et, par conséquent, justifier des mesures dérogatoires favorables aux îles. La protection de l'environnement, en particulier, ne dépend pas forcément du rapprochement des normes existantes dans les différents États membres. Il serait contraire aux objectifs mêmes de la politique environnementale européenne de fermer la porte à toute possibilité de progrès ou d'initiative originale, d'empêcher toute adaptation de la réglementation au contexte propre à chaque territoire.

Parallèlement, la Communauté reconnaît la variété des territoires qui la composent et les difficultés que peuvent rencontrer certaines régions à s'aligner sur la règle commune. Ainsi lorsqu'elle intègre dans le traité les notions de régions isolées et en retard de développement, ou lorsqu'elle porte une attention particulière aux Régions ultrapériphériques et autres territoires particulièrement isolés et économiquement dépendants.

Concrètement, la prise en compte des contraintes insulaires est encore restreinte. En théorie, elle peut s'effectuer soit lors de l'élaboration des dispositions communautaires, soit lors de leur mise en œuvre. En pratique, les dérogations prévues par le droit communautaire relatif aux déchets et visant explicitement les régions insulaires sont encore très limitées.

Cette situation appelle deux remarques :

- Premièrement, la compétence d'adaptation de la réglementation communautaire a été transférée des autorités nationales aux autorités communautaires. Susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur les échanges intracommunautaires, les mesures spécifiques restent étroitement contrôlées au regard des règles du marché. L'appréciation de l'étendue de la marge de manœuvre des États appartient donc à la Commission et, lorsqu'elle est saisie, à la CJCE. Ces deux instances jouent un rôle déterminant dans l'interprétation de la portée des exceptions.

Or, on observe que la légalité des mesures environnementales dérogeant au régime commun est encore trop souvent appréciée au regard des règles du marché. Pourtant, dans sa recherche d'un équilibre entre préservation du marché et préservation de l'environnement, l'Europe ne peut plus privilégier l'un des intérêts sauvegardés (le marché) au détriment d'un autre (l'environnement). Seule l'adoption d'une vision transversale et à long terme, répondant réellement aux critères du développement durable, permet de concilier les intérêts en jeu.

- Deuxièmement, s'il peut être souhaitable d'élargir les dérogations en faveur des îles, celles-ci ne doivent en aucun cas remettre en cause les objectifs de la politique commune de gestion des déchets. Elles doivent au contraire viser à améliorer et à adapter la mise en œuvre de cette politique. En ce sens, il faut se féliciter des mesures et dispositifs permettant d'assister financièrement les îles dans la mise en place d'un système adéquate de gestion des déchets.

En dehors du droit des déchets, diverses dispositions permettent l'adoption de mesures dérogatoires aux règles du marché et susceptibles d'aider les régions insulaires à améliorer la gestion des déchets (aides d'état, mesures fiscales, mesures renforcées, etc.). Il s'agit une fois encore de faire prévaloir les principes de protection de l'environnement et de la santé sur les règles du marché et, dans certaines conditions, d'ouvrir la porte à une application adaptée du droit communautaire. L'ensemble de ces dispositions répond bien au principe d'intégration des préoccupations environnementales dans les autres politiques. Leur efficacité dépendra cependant de l'usage qui en sera fait à cette fin.

Mars 2007

Références :

- CJCE : Cour de Justice des Communautés Européennes
- JOCE : Journal Officiel des Communautés Européennes
- RDUE : Revue du Droit de l'Union Européenne (Belgique)
- RMCUE : Revue du Marché commun et de l'Union européenne (France)