



HAL
open science

L'action internationale de l'Union européenne en matière de lutte contre les polluants atmosphériques

Loïc Robert

► **To cite this version:**

Loïc Robert. L'action internationale de l'Union européenne en matière de lutte contre les polluants atmosphériques. La dimension environnementale de l'action extérieure de l'Union européenne / dir. J. Auvret-Finck., Pedone, p. 307-327, 2018, 9782233008978. hal-04040262

HAL Id: hal-04040262

<https://univ-lyon3.hal.science/hal-04040262>

Submitted on 18 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ACTION INTERNATIONALE DE L'UNION EUROPEENNE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LES POLLUANTS ATMOSPHERIQUES

LOÏC ROBERT

*Maître de conférences à l'Université Jean Moulin Lyon 3
Centre d'Etudes Européennes EA 4185*

La lutte contre la pollution atmosphérique constitue un enjeu économique et environnemental. Plus encore, il s'agit sans doute de l'un des défis sanitaires les plus cruciaux de notre époque. Dans une récente étude publiée dans la revue *Nature*, des chercheurs ont démontré que la pollution atmosphérique générée par véhicules diesel, plus précisément les rejets d'oxydes d'azote (NOx), étaient responsables à eux seuls d'environ 38 000 décès par an dans le monde¹. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) considère pour sa part que les facteurs de stress environnementaux sont responsables de 15% à 20% de la totalité des décès dans les 53 pays européens². Quant à l'OCDE, elle estime que la pollution atmosphérique urbaine est appelée à devenir la première cause de mortalité dans le monde d'ici 2050³. Le phénomène n'épargne pas les européens. Dans son rapport 2017 sur la qualité de l'air, l'Agence européenne de l'environnement estime qu'environ 500 000 personnes sont décédées en Europe du fait de la pollution de l'air pour la seule année 2014⁴. Au vu de ce constat alarmant, on comprend aisément que la lutte contre la pollution atmosphérique revête une importance cruciale pour l'Union et ses Etats membres, nécessitant une action au niveau interne bien sûr, mais aussi, et peut-être même surtout, à l'échelon international. En effet, la pollution ne connaissant pas les frontières, la lutte contre celle-ci ne peut se concevoir qu'à l'échelon global, par le développement de règles de droit international.

¹ S. ANENBERG et. al., « Impacts and mitigation of excess diesel NOx emissions in 11 major vehicle markets », *Nature* 15 May 2017.

² Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 « Bien vivre, dans les limites de notre planète », *JOUE* n° L. 354 du 28 décembre 2013, p. 171.

³ *Ibid.*

⁴ Pour la seule Union européenne, l'Agence estime que les particules fines sont responsables de 400 000 décès en 2014, le dioxyde d'azote et l'ozone ayant pour leur part respectivement causé la mort de 75 000 et 13 600 personnes. European Environment Agency, Air quality in Europe – 2017 report, 11 octobre 2017, Report n° 13/2017, p. 9.

Le droit international justement s'est très tôt préoccupé de la question de la pollution atmosphérique, abordée dans un premier temps sous l'angle de la responsabilité de l'Etat pollueur vis-à-vis de ses voisins⁵. C'est cependant au cours des années 1970 que s'est progressivement développé un véritable droit international de la pollution atmosphérique⁶. C'est dans le cadre de la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies (ci-après « UNECE ») qu'a été élaboré le premier instrument international spécifiquement dédié à la pollution atmosphérique, à savoir la Convention de Genève du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (ci-après « CPATLD »)⁷. Ce traité-cadre, caractéristique du droit international de l'environnement⁸, ne contient aucune disposition contraignante et a ainsi été, à raison, assimilé à de la *soft law*⁹. Les règles contraignantes figurent en effet dans les huit protocoles adoptés à la suite de la CPATLD¹⁰, qui ont par ailleurs fait l'objet d'amendements¹¹. L'ensemble de ce dispositif vise à imposer aux Parties une diminution progressive de leurs émissions de certains polluants, voire à interdire la production et l'utilisation de certains d'entre eux¹².

⁵ Tribunal arbitral, 11 mars 1941, *Fonderie de Trail*, RSA, vol. 3, p. 1938.

⁶ C'est à cette époque en effet que les Etats scandinaves ont constaté un phénomène d'acidification de leurs lacs imputé à la pollution industrielle générée dans d'autres régions d'Europe. Voir J. VALROFF, *Pollution atmosphérique et pluies acides, Rapport au Premier ministre*, La Documentation française, 1985, Coll. des rapports officiels, pp. 12-13 ; M. MOLINER-DUBOST, « Le dispositif UNECE de lutte contre la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance », *RISEO* 2013-2, p. 9. Le phénomène n'était d'ailleurs pas cantonné au continent européen, le Canada étant également particulièrement touché par les pluies acides. Voir notamment R. VIE LE SAGE, « Les pluies acides : un holocauste écologique ? », *La Recherche*, n° 131, mars 1982, p. 394.

⁷ A. KISS, « La convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance », *RJE* n°1, 1981, pp. 30-35.

⁸ A. KISS, « Les traités-cadres : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *AFDI* 1993, pp. 792-797.

⁹ A. KISS, « La convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance », spéc., p. 35. Les Etats s'engagent ainsi essentiellement à s'efforcer de « limiter et, autant que possible, de réduire graduellement et de prévenir la pollution atmosphérique, y compris la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance » (article 2).

¹⁰ Il s'agit ainsi du Protocole de Genève 28 septembre 1984, relatif au financement à long terme du programme de coopération pour la surveillance continue et l'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP), du Protocole d'Helsinki du 8 juillet 1985 sur la réduction des émissions de soufre ou de leurs flux transfrontières d'au moins 30 pour cent (SO₂), du Protocole de Sofia du 31 octobre 1988 relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou leurs flux transfrontières (NO_x), du Protocole de Genève du 18 novembre 1991 relatif à la lutte contre les émissions de composés organiques volatils ou leurs flux transfrontières (COV), du Protocole d'Oslo du 14 juin 1994 relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre, du Protocole d'Aarhus du 24 juin 1998, relatif aux polluants organiques persistants (POP), du Protocole d'Aarhus du 24 juin 1998 relatif aux métaux lourds (ML) et du Protocole de Göteborg du 1^{er} décembre 1999, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique. Précisons enfin que les Protocoles d'Helsinki, de Sofia, de Genève et d'Oslo ont vocation à disparaître dès lors que les Etats Parties à ces Protocoles auront ratifié le Protocole de Göteborg.

¹¹ Le Protocole POP a été modifié par deux amendements adoptés le 18 décembre 2009, le Protocole de Göteborg a été modifié le 4 mai 2012, tandis que protocole ML a fait l'objet de trois amendements le 13 décembre 2012.

¹² Pour une étude détaillant les règles posées et les objectifs à atteindre, voir en particulier, M. MOLINER-DUBOST, « Le dispositif UNECE de lutte contre la pollution atmosphérique

La CPATLD et ses protocoles apparaissent cependant insuffisants en raison de leur cadre géographique limité. L'UNECE comprend ainsi essentiellement les Etats européens, auxquels il faut ajouter néanmoins l'Amérique du Nord (Etats-Unis et Canada), Israël ainsi que les Etats d'Asie centrale. Si ces 56 Etats représentent une part importante des émissions de polluants atmosphériques, il est clair qu'une initiative plus large s'avérerait nécessaire au vu de la dimension globale de la pollution atmosphérique et de son caractère « longue distance ». C'est la raison d'être de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants du 22 mai 2001¹³, conclue sous les auspices du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Cette convention, entrée en vigueur en 2004, peut ainsi être vue comme l'extension, au niveau global, du Protocole d'Aarhus de 1998 sur les polluants organiques persistants (POP)¹⁴. De même, la Convention de Minamata sur le mercure¹⁵, adoptée en octobre 2013, là encore dans le cadre du PNUE, constitue en quelque sorte la reprise, au niveau global, du Protocole d'Aarhus de 1998 sur les métaux lourds¹⁶.

La protection internationale contre la pollution atmosphérique repose ainsi principalement sur le dispositif mis en place dans le cadre de l'UNECE, ainsi que sur les Conventions de Stockholm et de Minamata. Encore faut-il cependant s'accorder sur la définition même de la pollution atmosphérique. La CPATLD la définit comme « l'introduction dans l'atmosphère par l'homme, directement ou indirectement, de substances ou d'énergie ayant une action nocive de nature à mettre en danger la santé de l'homme, à endommager les ressources biologiques et les écosystèmes, à détériorer les biens matériels, et à porter atteinte ou nuire aux valeurs d'agrément et aux autres utilisations légitimes de l'environnement »¹⁷. Cette définition particulièrement extensive pourrait conduire à intégrer des gaz à effet de serre ou encore les chlorofluorocarbones (CFC)¹⁸ qui sont incontestablement de nature à endommager les ressources biologiques et les écosystèmes.

transfrontière à longue distance », op. cit. ; S. ROUSSEAU, « La protection de la qualité de l'air », in R. ROMI, *Droit international et européen de l'environnement*, Montchrestien, 2013, 2^e éd., pp. 197-200.

¹³ Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, *JOCE* n° L 209 du 31 juillet 2006, p. 3.

¹⁴ Voir notamment J.-A. MINTZ, « Two Cheers for Global POPs: A Summary and Assessment of the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants », *Georgetown International Environmental Law Review*, 2001, Vol. 14, pp. 319-332.

¹⁵ La Convention est annexée à la Décision (UE) 2017/939 du Conseil du 11 mai 2017 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de la convention de Minamata sur le mercure, *JOUE* n° L 142 du 2 juin 2017, p. 4. Sur la Convention voir notamment L. VASSALLO, « L'adoption de la convention de Minamata, ou la longue marche vers un instrument international juridiquement contraignant sur le marché », *RJE* 2013, n° 2, pp. 237-246.

¹⁶ La Convention de Minamata n'est cependant pas limitée à la pollution atmosphérique, tandis que le Protocole d'Aarhus couvre, en sus du mercure, le cadmium et le plomb. Pour une comparaison des deux instruments, voir notamment P.-M. DUPUY et J. E. VINUALES, *International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2015, pp. 229 et s.

¹⁷ Article 1) a) de la Convention.

¹⁸ Les CFC sont responsables de l'appauvrissement de la couche d'ozone et sont règlementés par la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone du 22 mars 1985 et le Protocole de Montréal du 16 septembre 1987. Voir S. ROUSSEAU, « Protection de la couche d'ozone et prévention des changements climatiques », *Jcl Environnement et développement durable*, Fasc 3310, avril 2013.

Cependant, gaz à effet de serre et CFC apparaissent comme des polluants tout à fait atypiques en raison de leur impact absolument planétaire et du fait qu'ils mettent en péril l'équilibre de l'écosystème global. Aussi, ne seront-ils pas abordés dans le cadre de cette contribution¹⁹.

Si le droit international relatif aux polluants atmosphériques s'est considérablement développé, il est clair que l'Union n'y est pas étrangère. En effet, dès les années 1970, la Communauté économique européenne s'est vivement impliquée dans l'élaboration d'instruments internationaux dans ce domaine. Cela s'explique par la conjonction de deux facteurs. En premier lieu, certains Etats membres, en particulier le Danemark – pour les pluies acides – la France et l'Allemagne – pour le dépérissement des forêts – ont été les premières « victimes » de la pollution atmosphérique. En second lieu, le caractère transfrontière, et plus encore, « longue distance »²⁰, de ces pollutions, justifiaient non seulement une action dans le cadre de la Communauté, mais aussi au niveau global.

Pourtant, une action en ce sens de la Communauté n'avait rien d'une évidence à l'époque dans la mesure où celle-ci ne disposait alors d'aucune compétence explicite pour agir en la matière, pas plus au niveau interne qu'au niveau externe. Ainsi, la CPATLD et le Protocole EMEP ont tous deux été conclus sur le fondement de l'article 235 TCEE (aujourd'hui 352 TFUE)²¹. La lutte contre les pollutions, bien qu'absente des traités constituait depuis la déclaration du Conseil du 22 novembre 1973 un objectif de la Communauté permettant le recours à la clause de flexibilité²². La consécration par l'Acte unique d'une nouvelle compétence de la Communauté en matière d'environnement²³ est ainsi venue conforter une pratique plus ancienne. Depuis lors, l'Union a considérablement renforcé son encadrement juridique interne de la pollution de l'air et a ratifié

¹⁹ S'agissant des gaz à effet de serre, responsables des changements climatiques, nous renvoyons à la contribution de Mme. Marianne DONY dans le présent ouvrage.

²⁰ A titre d'exemple, le mercure rejeté dans l'air peut parcourir des milliers de kilomètres pour se concentrer dans la région arctique. Ainsi, près de 200 tonnes de mercure rejetées partout dans le monde se concentrent chaque année au niveau du pôle Nord. Voir notamment, Rapport sénatorial n°669 (2015-2016) de M. Joël GUERRIAU relatif au Projet de loi autorisant la ratification de la convention de Minamata sur le mercure, déposé le 8 juin 2016, pp. 7-8. On estime par ailleurs que 40 à 80% des dépôts totaux de mercure dans l'Union proviennent de l'extérieur de ses frontières. Voir Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au mercure, 2 février 2016, COM(2016) 39 final, p. 13.

²¹ Décision n° 81/462/CEE du Conseil, du 11 juin 1981, *JOCE* n° L 171, 27 juin 1981, p. 11 ; Décision n° 86/277/CEE du Conseil du 12 juin 1986, *JOCE* n° L 181 du 4 juillet 1986, p. 1.

²² Déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du 22 novembre 1973, concernant un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, *JOCE* n° C 112 du 20 décembre 1973, p. 1 : « la Communauté économique européenne a notamment pour mission de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté et une expansion continue et équilibrée, ce qui ne peut se concevoir désormais sans une lutte efficace contre les pollutions et nuisances ni sans l'amélioration de la qualité de la vie et de la protection du milieu ». La politique environnementale de la Communauté, encore embryonnaire, comprenait notamment la nécessité de rechercher « avec les Etats situés en dehors de la Communauté, des solutions communes aux problèmes d'environnement dans le cadre, notamment, des organisations internationales »

²³ Article 130 S, CEE. Voir Conseil européen du droit de l'environnement, « Commentaire de l'Acte unique européen en matière d'environnement », *RJE* 1988, vol. 13, n° 1, pp. 75-90.

l'ensemble des protocoles additionnels à la CPATLD (à l'exception du Protocole d'Helsinki cependant), ainsi que les Conventions de Stockholm et de Minamata.

L'Union a ainsi participé à la négociation de l'ensemble des instruments internationaux relatifs à la pollution atmosphérique et revendique dans ce domaine un rôle de *leader*, bien que son action soit sans doute moins mise en avant que celle relative à la lutte contre le changement climatique. Cela s'explique sans doute par la plus forte sensibilité du public à la question climatique qu'à celle de la pollution, ce qui apparaît d'ailleurs assez étrange au regard des conséquences dramatiques de la pollution de l'air sur la santé humaine ou encore de l'enjeu considérable qu'elle représente pour les finances publiques²⁴. Bien que relativement peu médiatisée, l'action internationale de l'Union dans la lutte contre les polluants atmosphériques mérite que l'on s'y intéresse au vu de sa spécificité d'une part, et de ce qu'elle nous enseigne, d'autre part, quant à la capacité de l'Union à exporter, au niveau mondial, ses règles et standards dans le domaine de l'environnement.

La spécificité de l'action de l'Union dans la lutte contre la pollution atmosphérique découle de la structure originale des instruments internationaux mis en place. En effet, les différents traités adoptés dans le cadre de l'UNECE et du PNUE se caractérisent par leur dimension évolutive. Sans doute conscientes qu'un consensus sur des normes particulièrement exigeantes est souvent impossible à réunir sur le court terme, les parties auxdits instruments ont ainsi pris le parti d'adopter dans un premier temps des textes timides, parfois sans force contraignante, puis de prévoir dans un second temps la possibilité de leur révision ultérieure, sans que cela n'implique nécessairement l'adoption d'une nouvelle convention ou d'un nouveau protocole. A titre d'exemple, la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants peut être modifiée au moyen de décisions adoptées dans le cadre de la conférence des parties, sans nécessiter la signature et la conclusion d'un nouvel instrument²⁵. Il en va de même s'agissant des Protocoles d'Aarhus sur les métaux lourds et sur les POP, ou encore du Protocole de Göteborg. Partant, l'Union a la possibilité d'exercer en la matière une influence plus directe, en proposant notamment l'ajout de polluants à interdire.

D'un point de vue institutionnel, cela oblige l'UE et les Etats membres à coordonner leur position. En effet, la CPATLD et ses protocoles, ainsi que les Conventions de Stockholm et de Minamata sont, comme tous les accords portant spécifiquement sur des questions environnementales, des accords mixtes conclus à la fois par l'Union et par ses Etats membres du fait du caractère partagé de la

²⁴ En effet, comme l'a très justement fait remarquer la Cour des comptes européenne, la pollution atmosphérique « a un impact considérable sur l'économie [...], allant de l'augmentation des frais médicaux à la baisse de la productivité ». Communiqué de Presse de la Cour des comptes européenne, « Les mesures de lutte contre la pollution atmosphérique vont faire l'objet d'un audit par la Cour des comptes européenne », 10 février 2017. L'Union dépense en outre plus de deux milliards d'euros par an pour lutter contre cette pollution, ce qui pose évidemment la question du bon emploi de ces fonds.

²⁵ Article 22 de la Convention.

compétence environnementale de l'UE²⁶. En conséquence, chaque prise de position de l'UE et de ses Etats membres dans les organes institués par ces conventions doit faire l'objet d'une concertation préalable, conformément au principe de coopération étroite²⁷. Ainsi, l'action internationale de l'UE dans le domaine de la lutte contre les polluants atmosphériques offre une parfaite illustration des difficultés soulevées par la gestion de la mixité des accords.

L'action internationale de l'UE dans le domaine ici objet de notre étude questionne par ailleurs la capacité de l'Union à exporter ses normes et standards. En effet, l'Union et ses Etats membres apparaissent, on l'a dit, au premier rang des victimes potentielles de la pollution atmosphérique. En conséquence, l'Union a dans ce domaine un intérêt direct à l'exportation de ses règles, en plus de l'intérêt indirect qui est le sien en termes d'image et d'affirmation d'une identité singulière sur la scène internationale²⁸. Ainsi, l'examen attentif de la capacité de l'Union à influencer concrètement les règles de droit international en la matière nous informe sur la réalité de sa « puissance normative »²⁹.

Emergent alors les deux enjeux centraux de l'action internationale de l'Union. Le premier est propre à l'Union, et consiste en la gestion de la mixité des accords (I). Le second est extérieur, et repose sur la capacité de l'Union à convaincre les Etats tiers de s'engager dans une protection toujours plus exigeante de la qualité de l'air (II).

I. LE DÉPASSEMENT DES DIFFICULTÉS ENGENDRÉES PAR LA MIXITÉ DES ACCORDS ENVIRONNEMENTAUX

La structure et les dispositions procédurales des instruments internationaux relatifs à la pollution atmosphérique invitent, lorsque l'on s'intéresse à l'action de l'Union en la matière, à envisager ceux-ci à travers le prisme de leur mixité. En effet, ces instruments sont par nature évolutifs, comme l'illustre l'inscription

²⁶ A. ROGER, *L'action environnementale extérieure de l'UE - Les accords mixtes*, Paris, Harmattan, 2010, 204 pages.

²⁷ CJCE, 14 novembre 1978, *Projet de convention de l'Agence internationale de l'énergie atomique sur la protection des matières, installations et transports nucléaires*, avis 1/78, Rec. p. 2151, point 36 ; CJCE, 19 mars 1993, *Convention n°170 de l'OIT concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail*, avis 2/91, Rec. p. I-1075, point 36 ; CJCE, 6 décembre 2001, *Protocole de Cartagena*, avis 2/00, Rec. p. I-9713, point 18 ; CJCE, 30 mai 2006, *Commission contre l'Irlande*, aff. C-459/03, Rec. p. I-4635, point 175 ; CJCE, 20 novembre 2009, *Accord général sur le commerce des services*, Avis 1/08, Rec. p. I-11129, point 136 ; CJUE, 28 avril 2015, *Commission contre Conseil*, aff. C-28/12, point 54.

²⁸ I. BOSSE-PLATIÈRE, « L'objectif d'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale », in E. NEFRAMI, *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruylant, 2012, pp. 265-292.

²⁹ Sur l'Union en tant que puissance normative, voir notamment I. MANNERS, « Normative Power of Europe : a contradiction in Terms ? », *JCMS*, vol. 40, n° 2, 2002, pp. 235-258 ; Z. LAÏDI, *La norme sans la force*, Presses universitaires de Science Po, 3^{ème} éd., 2013, 304 pages. Sur l'exercice de cette puissance normative dans le domaine environnemental, voir en particulier : R. FALKNER, « The political economy of 'normative power' Europe: EU environmental leadership in international biotechnology regulation », *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, 2007, pp. 507-526 ; S. AFIONIS, « European Union leadership in biofuels regulation: Europe as a normative power? », *Journal of Cleaner Production*, septembre 2012, Vol. 32, pp. 114-123.

de nouveaux polluants à interdire dans le cadre du Protocole d'Aarhus sur les polluants organiques persistants, du Protocole de Göteborg ou encore de la Convention de Stockholm. Ainsi, ces instruments constituent un terrain propice à une gestion délicate de la mixité (A), compensée par la portée extensive du principe de coopération loyale (B).

A. Un terrain propice à une gestion délicate de la mixité

La mixité des accords environnementaux multilatéraux ne semble pas faire l'objet d'une remise en cause, et ce alors même que la Cour n'a pas exclu que la compétence de l'Union puisse, pour certains accords, être exclusive par le truchement de « l'effet AETR » désormais codifié à l'article 3§2 TFUE³⁰. Ainsi, même lorsque le domaine de l'accord paraît largement couvert par le droit de l'Union, la Commission se refuse à revendiquer que celui-ci soit conclu par l'Union seule. En témoigne notamment l'attitude de celle-ci dans le cadre des négociations de la Convention de Minamata, alors même que le mercure était déjà largement réglementé en droit interne³¹.

Cependant, si la mixité n'est pas contestée, la gestion de celle-ci s'avère toujours aussi délicate. En effet, les modalités de représentation de l'Union dans le cadre des négociations des accords et, plus encore peut-être, au sein des organes mis en place par ceux-ci restent toujours un sujet sensible. En témoigne le psychodrame qui a marqué le début des négociations relatives à la Convention de Minamata. On se souvient en effet que la Communauté n'a pas été représentée lors de la première réunion de négociation, faute pour la Commission et le Conseil de s'être mis d'accord sur les modalités de la représentation de la Communauté et de ses Etats membres³². Les difficultés semblent encore exacerbées lorsque l'Union et ses Etats membres doivent prendre position dans les organes institués par les accords, ce dont témoignent parfaitement le cas de ceux conclus dans le domaine de la pollution atmosphérique.

En effet, les différents instruments mis en place dans le cadre de l'UNECE ou du PNUE confrontent l'Union à une gestion difficile de la mixité. Cela s'explique notamment par la procédure relative à l'inscription de nouveaux

³⁰ Pour la reconnaissance d'une possible exclusivité de la compétence, voir CJCE, 6 décembre 2001, *Protocole de Cartagena*, Avis 2/00, Rec. p. I-9713, point 45.

³¹ Ainsi, tout en affirmant que « le mercure est une substance déjà largement réglementée par la législation en vigueur au niveau communautaire » et que « l'acquis consiste en une dizaine de directives et décisions », la Commission considère que le futur accord devait être conclu sous une forme mixte. Voir la Recommandation de la Commission au Conseil du 15 juillet 2009, relative à la participation de la Communauté européenne aux négociations en vue de l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant sur le mercure, dans le prolongement de la décision 25/5 du Conseil d'administration du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), SEC(2009) 983 final.

³² Voir sur cet épisode : G. DE BARRE, « Mercury rising: the European Union and the international negotiations for a globally binding instrument on mercury », *European Law Review*, 2012, Vol. 37, pp. 640-655 ; K. BIEDENKOPF, « The EU in global chemicals governance », in I. PETERS (dir.), *The European Union's Foreign Policy in Comparative Perspective : Beyond the "Actorness and Power" Debate*, Routledge 2015, pp. 61-79, spec. p. 69.

polluants à interdire dans lesdits instruments. Ainsi, les Protocoles d'Aarhus et de Göteborg, de même que la Convention de Stockholm prévoient des procédures assez similaires : toute Partie peut proposer l'inscription d'un nouveau polluant avant que la conférence des Etats parties ne se prononce ensuite sur l'opportunité d'une telle inscription. En cas d'acceptation, l'inscription du nouveau polluant fait l'objet d'un amendement qui entre en vigueur automatiquement, sauf pour les parties qui s'y opposent expressément au moyen d'une déclaration d'*opting-out*. Du fait de la mixité de des accords, il est ainsi nécessaire de déterminer qui de l'Union ou de ses Etats membres est compétent pour chacune des trois étapes relatives à l'inscription d'un nouveau polluant : proposition d'un nouveau polluant ; vote sur une proposition ; opposition à l'entrée en vigueur d'un amendement adopté.

Cette question de la répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres ne trouve aucune réponse dans les instruments conventionnels. Certes, tous prévoient que l'Union dispose d'un droit de vote correspondant à un nombre de voix égal au nombre total des voix attribuées aux Etats membres³³ ainsi qu'une clause d'alternance³⁴, aux termes de laquelle l'organisation et ses Etats membres ne sont pas habilités à exercer concurremment leurs droits au titre de la Convention³⁵. Cependant, les instruments renvoient nécessairement au droit interne de l'organisation quant à la répartition des compétences entre celle-ci et ses Etats membres.

En outre, l'Union ne formule pas systématiquement de déclarations de compétence lors de la conclusion de ces conventions³⁶. Et, lorsqu'une telle déclaration est obligatoire, comme c'est le cas pour la Convention de Stockholm en vertu de son article 25§3, celle de l'Union³⁷ apparaît, comme souvent, trop imprécise. C'est d'ailleurs ce qu'a relevé la Cour de justice dans son arrêt *Commission contre Suède*, soulignant que ladite déclaration « ne contient pas de règles précises en ce qui concerne la répartition des compétences entre elle-même et les Etats membres »³⁸. De telles déclarations, dont on a pu relever à raison qu'elles étaient « souvent peu utiles car trop générales »³⁹, ne sont donc d'aucun secours quant à la manière dont il convient d'articuler l'action de l'UE et de ses Etats membres.

³³ Voir par exemple l'article 23 de la Convention.

³⁴ Sur les modalités de vote au sein des organes institués par des accords mixtes, voir E. NEFRAMI, *Les accords mixtes de la Communauté européenne : aspects communautaires et internationaux*, Bruylant, 2007, pp. 263 et s.

³⁵ Article 25§2 de la Convention ; Article 14§2 du Protocole d'Aarhus ; Article 15§2 du Protocole de Göteborg.

³⁶ Ainsi, les Protocoles d'Aarhus et de Göteborg ne contiennent aucune déclaration.

³⁷ La déclaration de compétence est annexée à la décision n°2006/507/CE du Conseil du 14 octobre 2004 concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, *JOCE*, n° L 209, 31 juillet 2006, p. 1.

³⁸ CJUE, 20 avril 2010, *Commission contre Suède*, aff. C-246/07, Rec. p. I-03317, *CMLR* 2011, Vol.48 n° 5 p. 1639, obs. M. CREMONA ; *Europe* n°6, Juin 2010, comm. 190, note V. MICHEL.

³⁹ V. MICHEL, Note sous CJUE, GC, 20 avril 2010, *Commission contre Suède*, op. cit.

Pourtant, l'enjeu est tout à fait considérable au regard de la forte hétérogénéité des Etats membres dans leur rapport à la lutte contre les polluants atmosphériques. Globalement, on peut identifier deux blocs antagonistes dont les intérêts divergent assez largement dans ce domaine. Le premier bloc est composé des pays du Nord, plus particulièrement des Etats scandinaves, dont on a dit qu'ils étaient les premiers touchés par l'acidification de leurs lacs, et qui ont sans doute une sensibilité générale plus forte aux questions environnementales. Ce premier bloc aura ainsi tendance à se montrer en avance vis-à-vis de l'Union dans la réglementation environnementale, en usant largement de la possibilité offerte par l'article 193 TFUE de maintenir ou d'établir, des « *mesures de protection renforcées* ». Se pose alors notamment la question de savoir si ces Etats peuvent user de cette faculté pour se montrer plus volontariste que l'Union dans le cadre des instruments internationaux précités.

Le second bloc se compose pour sa part de certains Etats d'Europe centrale et orientale, en particulier la Pologne, ou encore de certains Etats du Sud de l'Europe. Ces Etats se caractérisent notamment par la forte présence sur leur territoire d'activités industrielles susceptibles d'être entravées par l'interdiction de certaines substances. Il en découle un affrontement assez classique entre préoccupations environnementales et économiques, ce second bloc étant largement plus favorable aux secondes. De manière plus générale, la forte implication de la réglementation environnementale sur les activités industrielles conduit inéluctablement au refus de certains Etats de s'engager en faveur de normes plus contraignantes, ce dont témoignent parfaitement les achoppements relatifs à l'adoption d'un règlement de la Commission définissant les perturbateurs endocriniens⁴⁰.

Il résulte de ces divergences de vues entre Etats membres qu'il n'est pas toujours aisé de définir une position commune s'agissant de l'inscription de nouveaux polluants parmi les substances interdites, ce qui peut inciter les Etats membres à opter pour une action unilatérale. C'est dans cette hypothèse que le principe de coopération loyale revêt une importance considérable.

B. La gestion de la mixité assurée par le principe de coopération loyale

La question de la gestion de la mixité s'est posée avec une acuité toute particulière dans l'affaire *Commission contre Suède* précitée. On rappellera qu'à l'origine de cette affaire, se trouve la proposition unilatérale de la Suède de faire inscrire le sulfonate de perfluorooctane (SPFO) à l'annexe A de la Convention de Stockholm, qui répertorie les polluants dont la production, l'utilisation, l'importation et l'exportation sont interdites.

⁴⁰ Le Parlement s'est ainsi opposé au projet de règlement de la Commission au motif que celui-ci prévoyait des exemptions au profit de certains perturbateurs fondées sur des considérations purement économiques. Voir Résolution du Parlement européen du 4 octobre 2017 sur le projet de règlement de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1107/2009 en établissant des critères scientifiques pour la détermination des propriétés perturbant le système endocrinien, P8_TA-PROV(2017)0376. Pour un aperçu des enjeux, voir notamment S. HOREL, « Perturbateurs endocriniens : les eurodéputés s'opposent à la proposition de la Commission », *Le Monde*, 28 septembre 2017.

Pour faire simple – on serait bien incapable de mieux... – le SPFO est une substance chimique que l'on utilisait dans certains imperméabilisants ou encore dans les mousses extinctrices utilisées pour combattre les incendies de carburants. Des doses non négligeables de cette substance ont en particulier été retrouvées chez certains ours polaires et la communauté scientifique semble unanime pour considérer que le SPFO a une incidence négative sur la santé humaine au-delà d'une certaine dose. Or, bien que cette dose ne soit sans doute pas atteinte chez les européens, il est établi que ce polluant est persistant et « bioaccumulable », si bien que son interdiction est apparue tout à fait nécessaire.

La Suède, Etat partie à la Convention de Stockholm comme tous les Etats membres de l'Union européenne et l'UE elle-même, a dans un premier temps réalisé des démarches afin que le Conseil de l'Union européenne adopte une position commune visant à inscrire le SPFO à l'annexe A de la Convention de Stockholm. Cependant, le Conseil maintenait pour sa part qu'avant de faire une proposition au niveau global – dans le cadre de la Convention de Stockholm – le polluant devait déjà être interdit par le règlement POP de l'UE et par le Protocole d'Aarhus. Le SPFO n'étant inscrit ni dans l'un ni dans l'autre, le Conseil avait finalement décidé en juillet 2005 que le SPFO ne serait proposé à l'inscription dans la Convention de Stockholm qu'une fois que la Commission aurait proposé une révision du règlement POP pour l'y inclure et qu'une proposition d'inscription au Protocole d'Aarhus aurait été effectuée.

En représailles à ce qu'elle considérait comme une inertie des institutions européennes, la Suède devait finalement proposer unilatéralement l'inscription du SPFO au sein de l'annexe A de la Convention de Stockholm. Face à cette action unilatérale, la Commission enclenchait pour sa part une procédure de manquement, au terme de laquelle la Cour de justice condamnait la Suède pour avoir manqué à son obligation de coopération loyale.

L'Union et ses Etats membres étant parties conjointement à la Convention de Stockholm, aussi bien la première que les seconds sont en droit, en principe, de proposer l'ajout d'une nouvelle substance à interdire. Ce qui était reproché à la Suède, ce n'était donc pas le fait d'avoir exercé la compétence environnementale qu'elle partage avec l'Union. L'avocat général Maduro avait ainsi bien mis en lumière que la Suède ne saurait se voir dénier, *ab initio*, toute possibilité de présenter de nouvelles substances à incorporer dans la Convention de Stockholm⁴¹.

Cela étant, bien qu'en principe libre de proposer une nouvelle substance, la Suède se devait de se conformer au principe de coopération étroite de façon à garantir l'unité de représentation de la Communauté. Or, on sait que ce principe commande notamment aux Etats membres de s'abstenir de toute initiative qui pourrait remettre en cause une action communautaire. Ainsi, la Suède n'aurait pas pu proposer unilatéralement l'inscription du SPFO à l'annexe A de la Convention de Stockholm si le Conseil avait adopté une décision refusant une telle inscription. De même, elle aurait nécessairement dû s'abstenir si le Conseil

⁴¹ Conclusions de l'avocat général Maduro sous CJUE, 20 avril 2010, *Commission contre Suède*, préc., point 45.

avait au contraire décidé de proposer cette substance. Cependant, en l'espèce, aucune décision formelle n'avait été adoptée par le Conseil, si bien que l'on aurait pu penser que la Suède était en droit d'exercer sa compétence sans méconnaître le principe de coopération loyale.

Malgré l'absence de toute décision formelle concernant le SPFO, la Cour a pu identifier l'existence d'une « stratégie commune consistant à ne pas proposer, à cette époque, l'inscription du SPFO à l'annexe A de la convention de Stockholm »⁴². Pour déceler cette stratégie, la Cour se fonde ainsi sur le compte rendu d'une réunion du Conseil, ainsi que sur des événements postérieurs tendant à démontrer que le Conseil n'entendait proposer le SPFO qu'une fois celui-ci réglé en droit de l'Union et inscrit au sein du Protocole d'Aarhus. Pour la Cour, il n'y avait donc pas de vide décisionnel, si bien que la Suède n'était pas autorisée à proposer cette substance.

En outre, la possibilité offerte aux Etats membres par l'article 193 TFUE (ex 176 TCE) d'adopter des mesures environnementales plus contraignantes ne pouvait justifier que la Suède s'écarte de cette stratégie, dès lors que, contrairement à une mesure nationale, la modification de la Convention de Stockholm lierait l'UE⁴³. De même, l'argument selon lequel l'Union pourrait voter contre ou refuser d'être liée par la modification ne pouvait prospérer. Au vu de la clause d'alternance contenue dans la Convention, il est en effet plus que douteux que l'UE puisse exercer ses droits de vote ou d'*opting-out* alors même que la proposition émane de l'un de ses Etats membres. En tout état de cause, il serait pour le moins curieux que l'Union refuse d'être liée par un amendement déposé par l'un de ses Etats membres⁴⁴.

Tel qu'interprété par la Cour, le principe de coopération loyale semble donc interdire en pratique toute proposition unilatérale des Etats membres d'amendements à la Convention de Stockholm et, *mutadis mutandis*, aux Protocoles d'Aarhus et de Göteborg. On voit mal en effet dans quelle hypothèse une action unilatérale pourrait être compatible avec le principe de coopération loyale. La Cour laisse certes entendre que la Suède aurait pu proposer unilatéralement le SPFO en cas de vide décisionnel ou d'attente équivalente à une absence de décision. Mais on en vient alors à se demander au bout de combien de temps l'inaction du Conseil serait de nature à justifier une action unilatérale. Non sans ironie, mais sans aucun doute avec justesse, l'avocat général Maduro a pour sa part considéré que la Suède aurait dû poursuivre indéfiniment ses tentatives de convaincre le Conseil, et ce « même si, politiquement, [elle] sentait que ses efforts pour parvenir à une proposition commune étaient aussi vains que de vouloir arrêter des lemmings se précipitant vers le bord d'une falaise »⁴⁵.

⁴² CJUE, 20 avril 2010, *Commission contre Suède*, op. cit., point 89.

⁴³ *Ibid.*, point 102. Sur cet aspect, voir M. CREMONA, « Coherence and EU External Environmental Policy », in E. MORGERA (dir.), *The External Environmental Policy of the European Union. EU and International Law Perspectives*, Cambridge University Press, 2012, pp. 33-54, spec. p. 45.

⁴⁴ CJUE, 20 avril 2010, *Commission contre Suède*, op. cit., points 92 à 101.

⁴⁵ Conclusions de l'avocat général Maduro sous CJUE, 20 avril 2010, *Commission contre Suède*, op. cit., point 58.

En définitive, si le caractère partagé de la compétence rend obligatoire la mixité, il n'en reste pas moins que le principe de coopération loyale bride à ce point la capacité d'initiative des Etats membres dans le cadre des accords mixtes environnementaux que l'on tend à se rapprocher considérablement du cas des compétences exclusives⁴⁶. D'ailleurs, la Cour elle-même laisse entendre que la compétence environnementale externe dans le domaine de la pollution atmosphérique pourrait bien être exclusive. Elle relève en effet que « la Commission a précisé qu'elle ne faisait pas valoir que la Communauté aurait disposé d'une compétence exclusive pour présenter une proposition d'inscription du SPFO à l'annexe A de la convention de Stockholm » et en déduit qu'il « convient dès lors de se fonder sur l'hypothèse d'une compétence partagée »⁴⁷. Si le juge n'affirme aucunement que la compétence est devenue exclusive, son caractère partagé n'est qu'une « hypothèse » qui mériterait sans doute d'être vérifiée. En d'autres termes, la Cour n'a pas souhaité exclure la possibilité que la compétence de l'Union soit devenue exclusive du fait de l'existence de règles communes – le règlement POP – dont un amendement à la Convention de Stockholm risquerait d'altérer la portée. En tout état de cause, en pratique, cela ne change pas fondamentalement la donne. Même en admettant qu'il s'agit toujours d'une compétence partagée, les Etats membres sont incontestablement marginalisés, ce qui explique sans doute l'efficacité de l'Union dans la promotion internationale de ses normes dans le domaine de la pollution atmosphérique.

Le principe de coopération loyale, interprété extensivement par la Cour de justice, a ainsi pour effet de rapprocher considérablement le régime d'exercice de la compétence environnementale de celui des compétences exclusives. Il vient ainsi en quelque sorte gommer les effets négatifs de la mixité, favorisant l'unité de représentation de l'Union. Or, si l'on peut comprendre que les Etats s'émeuvent d'être ainsi dépossédés de leur compétence environnementale externe, force est de constater que cela a un effet bénéfique s'agissant de la capacité de l'Union à exporter ses règles au niveau international. C'est sans aucun doute parce que l'Union dispose de très larges prérogatives dans le cadre des organes créés par les instruments conventionnels relatifs à la pollution atmosphérique qu'elle peut aujourd'hui revendiquer d'avoir véritablement influencé le développement de ces instruments.

⁴⁶ En ce sens, H. VEDDER, « The formalities and substance of EU external environmental competence: stuck between climate change and competitiveness », in E. MORGERA (dir.), *The External Environmental Policy of the European Union. EU and International Law Perspectives*, op. cit., pp. 11-32, spec. p. 20.

⁴⁷ CJUE, 20 avril 2010, *Commission contre Suède*, op. cit., point 72.

II. L'ILLUSTRATION DE LA CAPACITÉ DE L'UNION À EXPORTER SES RÈGLES ET STANDARDS ENVIRONNEMENTAUX

L'examen de la capacité de l'Union à exporter des règles et standards⁴⁸ dans le domaine spécifique de la lutte contre les polluants atmosphériques passe bien évidemment en premier lieu par l'examen attentif de son activité dans le cadre des instruments conventionnels. Un tel examen permet ainsi de mettre en exergue l'existence d'une stratégie efficace de projection normative (A). La mesure de l'efficacité de l'action de l'Union en la matière ne saurait cependant ignorer les différentes mesures adoptées dans le cadre de ses autres politiques externes, invitant par là même à tester la cohérence d'ensemble de l'action extérieure de l'Union (B).

A. La projection progressive des règles et standards de l'Union

L'action internationale de l'Union en matière de lutte contre la pollution atmosphérique obéit à une stratégie identifiable qui mérite d'être saluée. Il est possible en effet de mettre en lumière un mouvement en trois phases sur le modèle de cercles concentriques.

La première phase consiste à adopter des règles internes dans le cadre de l'Union afin de réglementer certaines substances. La réglementation prend alors la forme soit d'une interdiction pure et simple, soit d'objectifs de diminution progressive d'émissions de certains polluants dans l'atmosphère. S'agissant des polluants organiques persistants par exemple, les directives 76/769/CEE⁴⁹ et 79/117/CEE⁵⁰ avaient ainsi interdit, dès les années 1970, la mise sur le marché et l'utilisation de polluants tels que l'endrine, le chlordane ou l'aldrine, soit bien avant que ces substances ne fassent l'objet d'une réglementation au niveau international. De même, les émissions industrielles de métaux lourds, en particulier de mercure, ont fait l'objet d'une réglementation communautaire dès les années 1980⁵¹, soit bien avant que le Protocole d'Aarhus sur les métaux lourds et la Convention de Minamata ne prévoient des dispositions similaires. Le développement de normes internes à l'Union européenne permet ainsi à celle-ci d'asseoir sa crédibilité au niveau international sur ces sujets et de peser ainsi considérablement sur les négociations des différents instruments. Le droit de

⁴⁸ Sur cette question, voir la contribution de Cécile RAPOPORT dans le présent ouvrage.

⁴⁹ Directive 76/769/CEE du Conseil, du 27 juillet 1976, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses, *JOCE* n° L 262 du 27 septembre 1976, p. 201.

⁵⁰ Directive 79/117/CEE du Conseil, du 21 décembre 1978, concernant l'interdiction de mise sur le marché et d'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant certaines substances actives, *JOCE* n° L 33 du 8 février 1979, p. 36.

⁵¹ Voir notamment la Directive 84/360/CEE du Conseil du 28 juin 1984 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles, *JOCE*, n° L. 188 du 16 juillet 1984, p. 20.

l'Union fait alors office de norme référentielle et oblige ainsi les Etats tiers à se positionner vis-à-vis de celui-ci.

La deuxième phase se caractérise quant à elle par l'exportation des normes internes de l'Union au niveau paneuropéen, dans le cadre de l'UNECE. Cela permet à l'Union d'avancer ses propositions dans un cadre restreint et en général assez favorable. En effet, l'Union « pèse » à elle seule la moitié des Etats membres de l'UNECE, soit 28 Etats sur 56. A cela, il faut encore ajouter les Etats tiers intimement liés à l'Union, en particulier les Etats candidats, qui, poussés à reprendre l'acquis de l'Union dans le domaine environnemental en vue de leur future adhésion, se retrouvent en général sur les mêmes positions que l'Union.

Ce rapport de force favorable à l'Union, auquel il faut ajouter une certaine communauté de vue entre les différents Etats membres de l'UNECE⁵², lui permet ainsi de projeter de manière très efficace ses normes environnementales. Ainsi, toutes les substances dont la mise sur le marché était interdite par la directive 79/117/CEE ont été reprises dans le cadre du Protocole POP. De même, le droit communautaire prévoyait déjà la réglementation des émissions de certaines substances responsables des phénomènes d'acidification et d'eutrophisation⁵³ avant que le Protocole de Göteborg ne vienne fixer, dans le cadre de l'UNECE, des plafonds d'émissions pour ces substances. Ainsi, l'analyse des différents Protocoles à la CPATLD démontre que la Communauté, puis l'Union, ont largement réussi à exporter au niveau paneuropéen le droit communautaire relatif à la pollution atmosphérique. Outre qu'elle contribue en elle-même à la projection des règles et standards de l'Union, cette étape se révèle en outre décisive en ce qu'elle prépare leur diffusion, au niveau global cette fois.

La troisième étape de cette stratégie de diffusion normative vise pour sa part à dépasser le cadre restreint de l'UNECE en œuvrant à la conclusion, au niveau mondial, d'instruments contraignants reprenant les dispositions des Protocoles à la CPATLD. Ainsi que l'on a pu le mentionner précédemment, les Conventions de Stockholm et de Minamata constituent en quelque sorte l'extension des deux Protocoles d'Aarhus consacrés respectivement aux polluants organiques persistants d'une part et aux métaux lourds d'autre part. Certes, il n'y a pas de

⁵² On rappelle ainsi que l'acidification des lacs a touché, dans les années 1970, aussi bien des Etats européens comme la Suède que le Canada. On observe ainsi, dans le domaine de la pollution atmosphérique, une importante convergence entre les Etats européens et nord-américains, contrairement au domaine du dérèglement climatique.

⁵³ Voir notamment, en ce qui concerne les composés organiques volatils (COV), la Directive 94/63/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative à la lutte contre les émissions de composés organiques volatils (COV) résultant du stockage de l'essence et de sa distribution des terminaux aux stations-service, *JOCE* n° L 365 du 31 décembre 1994, p. 24. Par ailleurs, à l'occasion du réexamen du 5^{ème} Programme d'action pour l'environnement en 1998, soit un an avant l'adoption du Protocole de Göteborg, le Parlement européen et le Conseil affirmaient leur volonté de « développer et mettre en œuvre une stratégie afin de garantir que les seuils critiques d'exposition aux polluants acidifiants, eutrophisants et photochimiques de l'air ne soient pas dépassés ». Voir Décision n° 2179/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 1998 concernant le réexamen du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable « Vers un développement soutenable », *JOCE* n° L 275 du 10 octobre 1998, p. 1.

concordance parfaite entre les instruments paneuropéens et globaux. Ainsi alors que le Protocole sur les métaux lourds régleme trois d'entre eux, à savoir le cadmium, le plomb et le mercure, la Convention de Minamata ne traite que de ce dernier⁵⁴. Cependant, la filiation entre les instruments du dispositif UNECE et ceux adoptés dans le cadre du PNUE apparaît clairement.

L'Union revendique par ailleurs son influence sur le contenu des dispositions finalement inscrites dans les conventions adoptées. Ainsi, dans sa proposition de décision du Conseil relative à la signature de la Convention de Stockholm, la Commission se félicitait que la Communauté ait « atteint tous les grands objectifs qui lui avaient été assignés par les directives de négociation et les conclusions ultérieures du Conseil »⁵⁵. Plus encore, s'agissant de la Convention de Minamata, la Commission va jusqu'à affirmer que « non seulement l'Union a joué un rôle actif dans la promotion de ces négociations, mais elle a également exercé une influence sur leur résultat tout au long des six sessions du comité intergouvernemental de négociation »⁵⁶. Tout en conservant une nécessaire prudence face à ce type d'autosatisfecit, il faut reconnaître que l'Union a grandement contribué à l'adoption des conventions globales. En effet, force est de constater que dès 2005, la Commission proposait dans sa Stratégie communautaire sur le mercure qu'un instrument international soit conclu en la matière⁵⁷, soit bien avant le début des négociations dans le cadre du PNUE.

Cette stratégie de projection progressive est par ailleurs confirmée dans le cadre des révisions successives des instruments européens, paneuropéens et globaux. On se souvient en effet que cette stratégie avait été mise en lumière dans le cadre de l'arrêt *Commission contre Suède*, où, justement, son existence avait fondé le constat de manquement de la Suède à son devoir de coopération loyale. Lorsqu'il s'agit de proposer de nouveaux polluants organiques persistants à interdire, la démarche consiste ainsi à faire d'abord évoluer le droit de l'Union à travers le règlement POP, puis à proposer l'inscription des nouvelles substances dans le cadre du Protocole POP, avant de les soumettre à la conférence des Etats parties à la Convention de Stockholm.

Or, cette stratégie se révèle efficace si l'on en juge par le sort réservé aux différentes propositions formulées par l'Union jusqu'à présent. Ainsi, l'ensemble des substances proposées par l'UE en vue de leur interdiction dans le cadre de la Convention de Stockholm ont été adoptées. Plus encore, l'Union a proposé neuf

⁵⁴ Certains appellent ainsi de leurs vœux à une extension de la Convention de Minamata à d'autres métaux lourds, en particulier le plomb et le cadmium. Voir la Recommandation n° 13 sur l'instrument international juridiquement contraignant sur le mercure, Réunion mondiale des juristes de l'environnement, Limoges, septembre 2011, www.cidce.org.

⁵⁵ Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de la Communauté européenne, de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, 2 mai 2001, COM(2001) 237 final, p. 2.

⁵⁶ Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de la convention de Minamata sur le mercure, 2 février 2016, COM(2016) 42 final, p. 3.

⁵⁷ Communication de la Commission du 28 janvier 2005, « Stratégie communautaire sur le mercure », COM(2005) 20 final.

des seize POP ajoutés à ceux initialement couverts par cette Convention⁵⁸. Quant aux trois POP actuellement examinés, deux d'entre eux ont là encore été proposés par l'Union⁵⁹, qui devrait en outre proposer prochainement l'inscription de l'octaméthylcyclotétrasiloxane⁶⁰.

En définitive, il apparaît donc que la stratégie mise en place par l'Union se traduit incontestablement par des résultats significatifs quant à sa capacité à exporter ses règles et standards dans l'ordre juridique international. A ce constat, il faut en outre ajouter que l'Union parvient, dans ce domaine spécifique, à assurer une cohérence certaine entre ses différentes politiques externes, renforçant du même coup sa politique environnementale extérieure.

B. La cohérence de l'action extérieure de l'Union

Si la cohérence entre les volets interne et externe de la politique de l'Union dans le domaine de la pollution atmosphérique peut parfois laisser à désirer⁶¹, il faut admettre que l'Union parvient pour l'heure, à assurer la cohérence entre ses différentes politiques externes. En effet, si la politique environnementale externe est assurément celle que l'Union mobilise le plus dans le cadre de son action internationale de lutte contre la pollution de l'air, il est clair que les autres politiques relevant de son action extérieure sont susceptibles d'affecter, positivement comme négativement, cette action. A titre d'exemple, la politique commerciale commune peut ainsi être utilisée dans le but de promouvoir la ratification et la mise en œuvre effective des conventions internationales pertinentes au moyen de mécanismes de conditionnalité. A l'inverse, la conclusion d'accords commerciaux avec des Etats peu soucieux de la lutte contre la pollution atmosphérique pourrait conduire à une forme d'externalisation de la pollution⁶².

⁵⁸ Pour le détail des substances proposées, voir le site internet de la Convention de Stockholm : <http://www.pops.int/Convention/POPsReviewCommittee/Chemicals/tabid/243/Default.aspx>.

⁵⁹ Les deux substances sont le dicofol et le PFOA. Voir Proposition de décision du Conseil concernant la présentation, au nom de l'Union européenne, d'une proposition d'inscription de substances chimiques supplémentaires à l'annexe A de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, 12 mars 2013, COM(2013) 131 final ; Décision (UE) 2015/633 du Conseil du 20 avril 2015 concernant la présentation, au nom de l'Union européenne, d'une proposition d'inscription de substances chimiques supplémentaires à l'annexe A de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, *JOUE* n° L 104 du 23 avril 2015, p. 14.

⁶⁰ Proposition de décision du Conseil concernant la présentation, au nom de l'Union européenne, d'une proposition d'inscription de substances chimiques supplémentaires à l'annexe A, B et/ou C de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, 17 mars 2016, COM(2016) 154 final.

⁶¹ Ainsi, malgré son volontarisme affiché dans le cadre de ses relations extérieures, l'Union ne parvient pas à imposer aux Etats membres le respect des règles communes en la matière. Ainsi, seuls 5 Etats sur 28 respectent les normes européennes relatives à la qualité de l'air. Voir Communication de la Commission, *The EU Environmental Implementation Review: Common challenges and how to combine efforts to deliver better results*, 3 février 2017, COM (2017) 63 final.

⁶² Il a ainsi été démontré que certains Etats européens externalisaient autour de 30% de leurs émissions de gaz à effet de serre en délocalisant certaines activités industrielles dans des Etats où la législation est moins contraignante. Voir notamment S. J. DAVIS, K. CALDEIRA and W. C. CLARK, « Consumption-based accounting of CO₂ emissions », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 107, No. 12, 2010, pp. 5687-5692. Le phénomène,

Or, toutes ces politiques sont tenues, conformément à l'objectif transversal affirmé à l'article 21§2 f) TUE, de « contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable ». Aussi, l'action internationale de l'Union dans le domaine de la pollution ne saurait être analysée sans qu'une attention toute particulière ne soit portée à l'ensemble de ses politiques externes.

De manière certes inégale, la lutte contre la pollution atmosphérique a progressivement pénétré l'ensemble des politiques externes de l'Union. Le phénomène s'explique aisément tant la lutte contre la pollution entretient des liens étroits avec d'autres domaines de l'action extérieure. On ne peut ainsi concevoir une action de l'Union en faveur de la qualité de l'air sans que celle-ci ne soit intégrée dans ses relations avec ses proches voisins. Ainsi, dans le cadre de la politique européenne de voisinage, l'Union a cherché à promouvoir la ratification de la CPATLD et de ses protocoles. A titre d'exemple, le plan d'action UE-Géorgie adopté en novembre 2006 mentionnait, parmi les objectifs assignés aux autorités géorgiennes, la ratification des conventions de l'UNECE concernant l'environnement⁶³. Par ailleurs, l'Union lance régulièrement des projets d'assistance à destination de ses voisins afin de les aider à réduire leurs émissions⁶⁴.

De même, les questions environnementales constituent désormais une composante à part entière de la politique de coopération au développement de l'Union. Là encore, une telle intégration ne surprend guère au vu du lien établi entre le développement et la protection de l'environnement, matérialisé autour du concept de développement durable⁶⁵. En outre, la liaison entre la lutte contre la pollution atmosphérique et la coopération au développement est rendue absolument nécessaire dès lors que les conventions elles-mêmes prévoient la nécessité de compenser les conséquences économiques néfastes de l'interdiction de certaines substances pour les pays en voie de développement⁶⁶. Cela étant, force est de constater que si la lutte contre les changements climatiques figure en

transposable à la pollution atmosphérique, explique ainsi comment la conclusion d'accords de libre-échange avec des Etats dont la réglementation environnementale est moins contraignante, peut artificiellement réduire la pollution générée dans l'Union en la délocalisant.

⁶³ Plan d'action UE-Géorgie, Novembre 2006, p. 29.

⁶⁴ Communiqué de presse, EU launches project to assist Georgia to control industrial emissions and hazards, 22 septembre 2017, UNIQUE ID: 170922_4.

⁶⁵ Voir notamment CJUE, GC, 11 juin 2014, *Commission contre Conseil*, aff. C-377/12, point 42 : « A cet égard, il convient toutefois d'observer, en premier lieu, que cette évolution [...] traduit au contraire un accroissement des objectifs de la coopération au développement et des matières concernées par celle-ci, reflétant la vision de l'Union pour le développement exposée dans le consensus européen. En effet, [...] l'objectif principal de la coopération au développement est l'éradication de la pauvreté dans le contexte du développement durable, notamment en s'efforçant de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. La notion de développement durable inclut notamment des aspects environnementaux ».

⁶⁶ L'article 13§2 de la Convention de Stockholm précise ainsi que « les pays développés Parties fournissent des ressources financières nouvelles et additionnelles pour permettre aux Parties qui sont des pays en développement ou à économie en transition de couvrir la totalité des surcoûts convenus de l'application des mesures leur permettant de s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention ».

bonne place dans les différents accords de coopération au développement conclus par l'Union⁶⁷, la pollution atmosphérique n'occupe qu'une place plus résiduelle, sans d'ailleurs toujours faire l'objet d'une mention explicite⁶⁸. Cela ne signifie pas pour autant que la lutte contre la pollution atmosphérique est complètement absente des préoccupations de l'Union dans le domaine de la coopération au développement. Ainsi, dès le début des années 2000, la Commission a clairement fait de la lutte contre la pollution atmosphérique l'un des objectifs de cette politique, incitant ainsi les Etats en développement à s'inspirer de la CPATLD et de ses protocoles⁶⁹.

Plus largement, la pollution atmosphérique s'est progressivement imposée à l'agenda des différents dialogues politiques entretenus par l'Union avec les Etats tiers. Ainsi, dans le cadre du dialogue environnemental mis en place en 2003 avec la Chine et mené par la Direction générale de l'environnement de la Commission, la pollution de l'air occupe une place centrale au vu de la situation inquiétante de la Chine dans ce domaine, notamment en ce qui concerne les particules fines⁷⁰. La pollution de l'air s'intègre par ailleurs dans d'autres dialogues environnementaux⁷¹, même si, là encore, l'accent est le plus souvent mis sur le changement climatique.

C'est cependant dans le cadre de sa politique commerciale commune que l'Union a sans doute le mieux réussi à intégrer la lutte contre la pollution de l'air, malgré la dichotomie classique commerce/environnement⁷². L'Union recourt en effet aussi bien à son système de préférences tarifaires qu'à certains accords de libre-échange pour promouvoir les instruments internationaux pertinents en la matière.

⁶⁷ En particulier, la révision de l'accord de Cotonou du 22 juin 2010 a largement renforcé la place du changement climatique dans la coopération ACP-UE. Voir Accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres; d'autre part, *JOUE* n° L. 287 du 4 novembre 2010, p. 3. Sur cette révision, voir I. BOSSE-PLATIÈRE et C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), « Relations extérieures de l'Union européenne. 1er janvier - 30 juin 2010 », *RTD Eur* 2010, n° 3, pp. 745-768, spec. pp. 762-763.

⁶⁸ La pollution atmosphérique est ainsi absente de l'accord de Cotonou ou encore des récents accords-cadres de partenariat et de coopération conclus avec les Etats d'Asie du Sud-Est.

⁶⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 18 mai 2000, Intégrer l'environnement et le développement durable dans la politique de coopération en matière d'économie et de développement - Eléments d'une stratégie globale, COM(2000) 264 final, p. 32.

⁷⁰ Voir notamment, Minutes of the Fifth EU-China Environmental Policy Dialogue, 4 octobre 2013, Ref. Ares(2013)3190287. La coopération entre l'Union et la Chine dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air est également mentionnée dans l'agenda stratégique de coopération UE Chine. Voir EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation, Novembre 2013, pp. 12-13.

⁷¹ Dans le cadre de l'Asia Europe Meeting (ASEM), forum informel regroupant l'UE et 30 Etats européens d'une part, l'ASEAN et 21 Etats asiatiques d'autre part, la pollution atmosphérique fait régulièrement l'objet de séminaires. Voir notamment, ASEM Seminar on Capacity Building on Air Pollution Prevention and Control, 22-23 octobre 2013, [<http://www.aseminfoboard.org/events/asem-seminar-capacity-building-air-pollution-prevention-and-control>].

⁷² Voir notamment, S. DOUMBÉ BILLÉ et al., *Droit international de l'environnement*, Larcier 2013, pp. 132-135; T. J. SCHOENBAUM, « Free International Trade and Protection of the Environment: Irreconcilable Conflict? », *AJIL* 1992, pp. 700-727.

Dans le cadre du régime SPG⁷³, l'Union a mis en place une conditionnalité environnementale à travers son régime spécial d'encouragement dit « SPG + »⁷⁴. Les Etats souhaitant bénéficier de ce régime spécial doivent s'engager à ratifier et à mettre effectivement en œuvre 27 Conventions internationales dont huit conventions environnementales. Parmi ces conventions, la CPATLD et ses protocoles sont absents, ce qui s'explique naturellement par le fait que la conclusion de ces instruments est réservée aux Etats membres de l'UNECE et aux organisations régionales établies par eux. Il en va cependant différemment des instruments globaux. Ainsi, les Etats souhaitant bénéficier du régime spécial d'encouragement doivent ratifier et effectivement mettre en œuvre la Convention de Stockholm. La Convention de Minamata sur le mercure ne figure pas pour sa part parmi les conventions devant être ratifiées. Il semblerait cependant logique maintenant que l'Union y est partie que la liste des Conventions soit amendée.

La conditionnalité mise en œuvre a manifestement porté ses fruits puisque de nombreux Etats bénéficiaires ont ratifié la Convention de Stockholm concomitamment à l'octroi par l'Union de son régime spécial⁷⁵. Si tous les Etats bénéficiaires ont bien ratifié la Convention de Stockholm, sa mise en œuvre effective reste cependant parfois sujette à caution, ce qui, en principe, pourrait justifier la suspension du régime SPG +. Le règlement SPG en vigueur prévoit une procédure de surveillance de la mise en œuvre effective des conventions prévues par le régime spécial d'encouragement, obligeant la Commission, sur la base des conclusions ou recommandations des organes de surveillance pertinents⁷⁶, à présenter un rapport biennal au Parlement et au Conseil quant au respect des engagements pris par les bénéficiaires⁷⁷. Le premier rapport, présenté en janvier 2016⁷⁸, se révèle particulièrement riche d'enseignements. Dans un document annexé⁷⁹, la Commission a recensé, pour chaque convention, les informations relatives à sa mise en œuvre effective par les Etats bénéficiaires. Il en ressort que bon nombre d'Etats bénéficiaires du SPG+ accusent un sérieux retard quant à la mise en œuvre de la Convention de Stockholm, en particulier quant à leur obligation de fournir tous les quatre ans un rapport relatif à la mise

⁷³ Règlement (UE) n° 978/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées, JOUE n° L 303 du 31 octobre 2012, p. 1.

⁷⁴ Sur la question, voir la contribution de Benjamin GIRARDO dans le présent ouvrage.

⁷⁵ A titre d'exemple, la Colombie et le Sri Lanka ont adhéré à la Convention de Stockholm en décembre 2005, soit juste avant de bénéficier du régime SPG + au 1^{er} janvier 2006. Pour leur part, le Costa Rica (février 2007) et El Salvador (mai 2008) ont adhéré à la Convention au cours du délai initial de deux ans à compter du 1^{er} janvier 2006 accordé aux Etats bénéficiaires pour ratifier les Conventions.

⁷⁶ En particulier les organes de surveillance institués par les conventions internationales procédant à l'examen des rapports nationaux des Etats parties.

⁷⁷ Article 14 du règlement n° 978/2012 précité.

⁷⁸ Rapport sur le schéma de préférences généralisées pour la période 2014-2015, 28 janv. 2016, COM(2016) 29 Final.

⁷⁹ The EU Special Incentive Arrangement for Sustainable Development and Good Governance ('GSP+') covering the period 2014 – 2015, 28 janv. 2016, SWD(2016) 8 Final.

en œuvre de la Convention⁸⁰, ce qui pose nécessairement la question de l'effectivité de la conditionnalité mise en place.

Dans le cadre des accords commerciaux conclus par l'Union, la question des polluants atmosphériques fait l'objet d'une préoccupation variable selon les Etats. Ainsi par exemple, l'accord conclu avec le Pérou et la Colombie⁸¹ – et auquel s'est par la suite rallié l'Equateur⁸² – prévoit l'obligation pour les Parties de mettre effectivement en œuvre la Convention de Stockholm⁸³. Il faut dire que ces Etats bénéficiaient auparavant du régime SPG+ et qu'il aurait donc été curieux que la revalorisation de leur coopération commerciale avec l'UE ne soit pas conditionnée à des exigences analogues. En revanche, si des dispositions générales concernant l'environnement sont bien présentes dans le CETA⁸⁴, la pollution atmosphérique et les différents instruments internationaux y relatifs n'y sont jamais mentionnés. Cela peut sembler regrettable, dès lors notamment que le Canada, membre de l'UNECE, a bien ratifié certains instruments – en particulier la Convention de Stockholm – mais pas l'important Protocole de Göteborg à la CPATLD. Il en va de même s'agissant de l'accord de libre-échange conclu avec la Corée du Sud⁸⁵ ou encore s'agissant de celui conclu avec Singapour. Certes, ces deux derniers Etats sont parties à la Convention de Stockholm. Cependant, l'inclusion de dispositions spécifiques relatives à la pollution atmosphérique aurait sans doute pu permettre l'instauration d'un dialogue constructif en la matière, permettant à l'Union de s'appuyer sur des « *like minded state* », lorsqu'elle présente de nouvelles propositions d'ajout de polluants.

En définitive, malgré quelques lacunes, l'Union a semble-t-il pris la mesure de l'impératif de cohérence pesant sur son action internationale dans le domaine de la lutte contre la pollution atmosphérique. Cette cohérence, à laquelle s'ajoute une indéniable efficacité d'action, mérite d'être saluée et montre que malgré les obstacles inhérents à l'affirmation de l'identité de l'Union sur la scène internationale, celle-ci est capable, lorsqu'un domaine présente un véritable intérêt pour elle, d'être un acteur incontournable du droit international.

⁸⁰ La Bolivie, qui a ratifié la Convention en 2003, n'a jamais fourni le moindre rapport relatif à la mise en œuvre de la Convention alors même qu'elle est dans l'obligation de fournir un tel rapport tous les quatre ans. Il en va de même pour le Cap vert, la Mongolie, le Pakistan, le Panama ou encore le Paraguay.

⁸¹ Accord commercial entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, *JOUE* n° L 354 du 21 décembre 2012, p. 3.

⁸² Protocole d'adhésion à l'accord commercial entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, en vue de tenir compte de l'adhésion de l'Equateur, *JOUE* n° L 356 du 24 décembre 2016, p. 3.

⁸³ Article 270§2 de l'accord.

⁸⁴ Le Chapitre n°24 du CETA est en effet consacré au Commerce et à l'environnement. Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses Etats membres, d'autre part, *JOUE* n° L 11 du 14 janvier 2017, p. 23. Voir sur ce point la présente contribution d'Emmanuel CASTELLARIN.

⁸⁵ Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, *JOUE* n° L 127, du 14 mai 2011, p. 6.

Si l'action internationale de l'Union dans le domaine de la pollution atmosphérique peut, de prime abord, revêtir les atours d'un sujet technique et ultra-spécifique, elle offre en réalité un parfait sujet d'étude pour mesurer les défis soulevés par la dimension environnementale de son action extérieure. L'articulation des compétences de l'Union et de ses Etats membres, ainsi que la capacité de celle-ci à promouvoir efficacement ses règles et standards sont en effet des enjeux communs à toutes ses politiques environnementales externes et même, plus largement, à l'ensemble de son action extérieure. On ne saurait alors que souhaiter que les résultats tangibles obtenus dans le domaine de la pollution puissent inspirer à l'avenir toutes les politiques externes de l'Union.