

## Qui fait les écolabels européens ?

Yuliya Kaspiarovich

**Yuliya Kaspiarovich** : Doctorante et Assistante d'enseignement, Université de Genève

### 1. Introduction

Qui fait les écolabels européens ? Telle est la question que nous nous sommes posée en réfléchissant à un exemple concret des « jeux du droit » dans le contexte de l'Union européenne (UE). La production du cadre normatif pour les écolabels et la multitude d'acteurs mobilisés dans le cadre de ce processus illustrent parfaitement l'enchevêtrement juridique complexe des interactions entre l'UE et ses États membres (EM) ainsi que des personnes physiques et morales, publiques et privées. Le processus d'attribution du label écologique européen illustre ainsi parfaitement ce « jeu du droit » auquel font référence Johanne Poirier et Nicolas Levrat dans l'introduction à ce numéro spécial. Le jeu du droit qui renvoie, dans notre cas, aussi bien à l'enchevêtrement normatif avec une multitude d'acteurs impliqués ; qu'au caractère « mécanique » de la notion du « jeu » qui sert d'articulation nécessaire entre les différents ordres juridiques.

A partir des années 1990, dans la politique environnementale de l'UE, il y a eu un développement de ce que l'on appelle « new environmental policy instruments » (NEPI)<sup>1</sup>. Ce phénomène n'a pas été propre uniquement à l'UE. Dans le cadre de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), il y a également eu des initiatives en matière de « voluntary approaches for environmental policy<sup>2</sup> ». Il s'agit, dans les deux cas, des moyens de gouvernance par des instruments volontaires. Un des exemples qui permet d'illustrer les NEPI est justement le label écologique. L'élaboration des NEPI n'est pas seulement une réponse aux problèmes écologiques auxquels nous devons faire face, mais il s'agit également de la reconnaissance de nouveaux modes de gouvernances. La mobilisation de différents acteurs dans le processus de création normative est aussi une réponse à la volonté de gérer autrement les relations entre la société, l'économie et l'environnement. Si le modèle d'un « gouvernement » ou d'un « législateur » paraît de moins en moins apte à répondre aux défis de la globalisation ; ce modèle est encore plus obsolète dans le contexte du projet européen.

Les nouveaux instruments de la politique environnementale – qui ne sont finalement plus très nouveaux<sup>3</sup> – sont particulièrement intéressants dans le contexte de l'UE. Nous verrons que l'exemple choisi du label écologique européen est une illustration parfaite de la gouvernance multiniveaux<sup>4</sup> et non pas seulement de la production normative traditionnelle du législateur européen. Bien que le label écologique de l'UE soit encadré par un règlement du Parlement européen et du Conseil, sa mise en œuvre se fait au niveau national, et les modifications des critères techniques de labellisation écologique se font avec la participation des personnes physiques et morales, publiques et privées. La dernière étape de ce processus, le fait de contracter un label écologique de l'UE, se produit de manière volontaire, ce qui constitue un autre trait caractéristique du NEPI.

C'est ainsi que dans cette contribution nous analyserons le cadre juridique multiniveaux du label écologique européen ; nous verrons également le réseau d'acteurs mobilisés dans le processus de

Qui fait les écolabels européens ?

production normative. En effet, l'écolabel européen est un enchevêtrement complexe de normes, de standards et d'acteurs. La question à laquelle nous essayerons de répondre à travers l'exemple de l'écolabel est de savoir si les « jeux du droit » qui entourent le processus d'élaboration et de souscription du label écologique de l'UE sont un exemple de gouvernance démocratique à l'échelle de l'UE ? Après une présentation des particularités de la méthode de production de l'écolabel européen et l'aperçu de la multitude d'acteurs engagés dans ce processus complexe (II), nous nous interrogerons sur son efficacité dans le contexte d'une concurrence normative croissante (III).

## 2. La présentation de l'écolabel européen : un accord volontaire encadré par le droit dérivé de l'UE ?



Source : Règlement (CE) n° 66/20105.

L'écolabel européen - qui est symbolisé par une fleur aux étoiles du drapeau de l'UE - a été institué en 1992 par un règlement du Conseil<sup>6</sup>. Il s'agit d'un mécanisme qui se contracte de manière volontaire afin d'encourager les acteurs économiques à respecter des procédés écologiques tout au long de la production et de la commercialisation. La définition du label écologique de l'UE, figurant sur le site de la Commission européenne, est la suivante :

« ?Le label écologique de l'Union européenne? est un système volontaire conçu pour inciter les entreprises à commercialiser des produits et des services respectueux de l'environnement et permettant aux consommateurs européens - y compris les acheteurs publics et privés - de les identifier facilement. Vous pouvez trouver la fleur dans l'Union européenne ainsi qu'en Norvège, au Liechtenstein et en Islande. L'écolabel européen fait partie d'une stratégie plus vaste visant à

promouvoir une consommation et une production durables. ?Notre traduction de l'anglais? »<sup>7</sup>

Actuellement, son fonctionnement, sa mise en œuvre et la procédure d'attribution du label sont régis par le règlement (CE) n° 66/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 établissant le label écologique de l'UE<sup>8</sup>. Selon le 1<sup>er</sup> considérant dudit règlement, il a pour objet de :

« Établir un système d'attribution de label écologique volontaire destiné à promouvoir les produits ayant une incidence moindre sur l'environnement pendant tout leur cycle de vie et à fournir aux consommateurs des informations précises, exactes et scientifiques établies concernant l'incidence des produits sur l'environnement. »

Il s'agit de la mise en place d'un système d'attribution du label écologique européen aux acteurs économiques commercialisant des produits et des services au sein du marché intérieur de l'UE. L'obtention de l'écolabel dépend de la seule volonté de l'acteur économique. Dans cette partie, nous aborderons la problématique de la méthode utilisée pour mettre en place le label écologique de l'UE (2.1) pour analyser par la suite l'enchevêtrement complexe de normes (2.2) et d'acteurs (2.3) qu'il mobilise.

## 2.1 La différence de méthodes

Pour parler de la « méthode » dans cette partie, nous allons nous référer à la procédure de production des normes. Dans le cadre du label écologique de l'UE, nous allons nous situer aussi bien dans le cadre du droit supranational de l'UE que dans le cadre du droit national. Historiquement, lorsqu'il était question de la méthode d'intégration européenne, on faisait référence à la méthode communautaire de régulation<sup>9</sup> (2.1.1.). Cependant, l'encadrement normatif du label écologique de l'UE est plus complexe, ce qui nous emmène à nous poser la question suivante : quelles sont finalement les méthodes utilisées pour produire un cadre juridique et permettre aux particuliers de contracter le label écologique de l'UE ? (2.1.2.) ?

### 2.1.1 De la méthode d'intégration européenne

L'UE est fondée sur le principe d'attribution de compétences<sup>10</sup>. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009<sup>11</sup>, une division claire a été établie entre différents types de compétences au sein de l'UE, à l'image d'un État fédéral. Il existe ainsi des compétences exclusivement européennes<sup>12</sup>, des compétences partagées entre l'UE et ses États membres<sup>13</sup> et les compétences principalement réservées aux États membres mais que l'UE peut appuyer et coordonner pour ce qui est de leur finalité européenne<sup>14</sup>. L'UE exerce les compétences qui lui sont attribuées en produisant des actes du droit dérivé<sup>15</sup>. En vertu de l'article 288 du TFUE, les règlements, les directives et les décisions sont les seuls actes de portée contraignants. Les recommandations et les avis ne lient pas. Ces actes du droit dérivé sont produits par les institutions de l'UE – la Commission initie un acte, le Parlement européen et le Conseil l'adoptent<sup>16</sup> – et ont pour base juridique un article matériel, portant une compétence, dans les traités (TUE et TFUE).

La méthode communautaire, sur laquelle a été pensée la construction européenne, consiste notamment dans l'attribution toujours croissante des compétences à la Communauté et puis à l'UE. Avec de multiples révisions des traités européens, les EM ont transféré de nombreuses compétences à la Communauté et puis à l'UE. Mais cet exercice des compétences dans des domaines toujours

## Qui fait les écolabels européens ?

plus variés par l'UE n'est pas uniquement dû au transfert qui est fait par les EM<sup>17</sup>. L'UE est devenue très active dans le cadre des compétences partagées. Bien que ces compétences appartiennent théoriquement aussi bien à l'UE qu'aux EM, l'article 2 du TFUE prévoit que : « lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne. »<sup>18</sup> C'est ainsi qu'en légiférant dans des domaines toujours plus nombreux des compétences partagées, l'UE acquière, autrement que par la révision des traités, des compétences exclusives croissantes<sup>19</sup>. Le but de cette méthode est d'harmoniser les normes nationales ou de produire un droit uniforme dans le cadre du processus de l'intégration européenne. Cette approche a été d'abord nécessaire pour homogénéiser les pratiques régissant le marché intérieur. Cependant, le processus d'intégration visant à créer une *union sans cesse plus étroite*<sup>20</sup> a rencontré des limites dans certains domaines pour lesquels les EM se sont montrés plus réticents à céder des compétences à l'UE.

### 2.1.2 Quelle méthode pour l'écolabel européen ?

Quelle méthode est utilisée dans la mise en place du label écologique européen<sup>21</sup> ? La réponse n'est pas simple. L'Union dispose d'une compétence partagée en matière d'environnement<sup>22</sup> et aussi longtemps que l'Union n'a pas exercé sa compétence dans un domaine particulier de l'environnement, les États membres restent compétents<sup>23</sup>. Le système communautaire d'attribution du label écologique a été mis en place dans le cadre de la Communauté européenne en 1992<sup>24</sup>. Ce système a été révisé à deux reprises depuis, ce qui nous emmène à nous référer au règlement CE 66/2010 du Parlement européen et du Conseil établissant le label écologique de l'UE<sup>25</sup>. C'est ainsi que le système général pour l'écolabel a été mis en place par le biais d'un acte du droit dérivé, le règlement. Selon l'article 288 du TFUE : « le règlement a une portée générale ; il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre »<sup>26</sup>. L'écolabel européen est donc mis en place par un acte juridiquement contraignant et directement applicable au sein des États membres. Les États membres de l'UE sont ainsi tenus de mettre en œuvre ledit règlement. Concrètement, ils ont dû créer des Organismes compétents au niveau national chargés de vérification du respect des critères du label écologique de l'UE et de l'attribution de ce label aux parties intéressées<sup>27</sup>. Nous verrons plus en détails le rôle de ces organismes compétents dans la partie de cette contribution consacrée aux acteurs. Cependant, fait étonnant, le label écologique européen est un instrument qui se contracte uniquement par les parties intéressées et de manière volontaire. Les entreprises souhaitant bénéficier de la labellisation écologique de l'UE doivent s'adresser à un organisme compétent au niveau national. L'initiative de cette procédure n'appartient qu'aux acteurs intéressés sans la moindre obligation juridique. Il s'agit ainsi d'une sorte d'assemblage entre deux méthodes juridiques. D'un côté, nous avons une base relevant de la méthode communautaire avec un règlement contraignant adressé aux EM de l'UE. Ce règlement oblige les EM à créer des organismes compétents chargés de délivrer les labels écologiques de l'UE. De l'autre côté, en revanche, nous observons ce caractère « volontaire » qui laisse le choix aux acteurs privés quant à l'obtention du label écologique de l'UE. Il s'agit d'un acte volontaire dont la décision leur appartient. De plus, et on le verra par la suite, la mise en place du label écologique européen mobilise de nombreux acteurs de différents niveaux autour des normes juridiques relevant aussi bien du droit de l'UE que du droit national.

## 2.2 L'enchevêtrement de normes

Dans cette partie, nous verrons la nature des normes qui entourent la mise en place, la révision et la souscription du label écologique de l'UE. Bien que le cadre soit posé par un acte du droit de l'UE (2.2.1.), la mise en œuvre se fait au niveau national avec un contrat d'obtention de l'écolabel régi par le droit national (2.2.2.).

### 2.2.1 Le cadre posé par un acte du droit dérivé

Actuellement, le label écologique de l'UE est régi par le règlement CE n° 66/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009. Il s'agit de la troisième version révisée du règlement établissant le système d'attribution du label écologique européen depuis 1992. Le règlement de 2009, auquel nous allons nous référer dans cette contribution, a pour base juridique l'article 175 § 1 du TCE (actuellement, l'article 192 § 1 du TFUE<sup>28</sup>) qui s'inscrit dans le titre XX « Environnement » du TFUE. Selon la Commission, le système du label écologique de l'UE s'inscrit dans le cadre de la politique en matière de consommation et de production durables dont le but est de réduire l'incidence négative de la consommation et de la production sur l'environnement, la santé et le climat. C'est ainsi que le label écologique de l'UE est destiné à promouvoir « les produits qui présentent un degré élevé de performance environnementale »<sup>29</sup>. Pour chaque catégorie de produits et de services, des critères sont mis en place pour obtention du label écologique de l'UE. Ces critères sont basés sur les performances écologiques des produits, mis en circulation sur le marché intérieur<sup>30</sup>, tout au long de leur « durée de vie »<sup>31</sup>. L'écolabel, considéré comme un « soft tool » parmi les NEPI, repose sur la persuasion morale des acteurs économiques (le secteur privé, donc) opérant dans le marché intérieur de l'UE<sup>32</sup>. L'utilisation du label écologique n'est pas obligatoire, sa force réside dans la persuasion morale des consommateurs qui préfèrent un comportement respectueux de l'environnement et utilisent les écolabels comme des outils d'information et de guidage de leurs achats. Les politologues ont tendance à classer les labels écologiques dans du « soft law » surtout en comparaison avec des législations classiques (qui prévoient un pouvoir de contrôle) ou des instruments comme écotaxes ou permis négociables<sup>33</sup>. L'écolabel s'insère, selon la classification proposée par Ralph Horne<sup>34</sup>, dans les labels volontaires génériques basés sur la certification par une partie tierce indépendante. Ainsi, il couvre une multitude de produits et est attribué suite à l'évaluation de nombreux critères concernant le cycle de vie complet du produit.

### 2.2.2 L'écolabel contracté au niveau national

Bien que l'écolabel soit mis en place par un règlement (une norme directement applicable dans tous les EM), celui-ci prévoit la désignation par les autorités publiques nationales d'organismes compétents et indépendants pour la certification de produits ou de services aussi bien produits dans l'Union qu'en dehors mais voués à être commercialisés sur le marché intérieur. Cette obligation pesait déjà sur les EM avec l'adoption du premier règlement régissant le label écologique de l'UE en 1992. Dans l'article 9 du règlement 880/92, il est prévu qu' : « au plus tard six mois après l'entrée en vigueur du présent règlement, chaque État membre désigne le ou les organisme(s) compétent(s) »<sup>35</sup>. Ces organismes compétents existent ainsi dans l'ordre juridique des EM depuis 1992. De ce point de vue, le règlement a permis une harmonisation au sein des EM pour ce qui est de la mise en place des organismes compétents. Cette volonté de convergence a même été développée par la suite. Avec la dernière modification du règlement en 2009, un groupe de travail a été mis en place afin de permettre des échanges en matière d'information et d'expérience entre

## Qui fait les écolabels européens ?

les organismes compétents nationaux<sup>36</sup>. Par ailleurs, l'article sur la mise en place par chaque État membre<sup>37</sup> d'un ou de plusieurs de ces organismes compétents persiste, or le règlement de 2009 rajoute des critères que doivent remplir ces organismes<sup>38</sup> :

« Chaque État membre désigne l'organisme ou les organismes, au sein des ministères ou en dehors, chargés d'exécuter les tâches prévues par le présent règlement (ci-après dénommés « organisme compétent » ou « organismes compétents ») et veille à ce qu'ils soient opérationnels. »<sup>39</sup>

L'octroi de l'écolabel, par certification, de même que la surveillance s'effectuent au niveau national par l'un des 31 « organismes compétents UE/EEE<sup>40</sup> », c'est-à-dire par des organismes nationaux. Le respect d'un catalogue de critères définis par groupe de produits<sup>41</sup> conditionne l'obtention de l'écolabel. Ces critères sont établis par de multiples acteurs que nous verrons dans la partie suivante (2.3.). En fait, bien qu'il s'agisse effectivement d'un règlement, donc d'un acte de droit dérivé d'effet direct et obligatoire dans tous ses éléments<sup>42</sup>, de nombreuses dispositions sont formulées en termes généraux et nécessitent une intervention législative des États membres. En d'autres mots, le règlement 66/2010 s'apparente davantage à une directive puisqu'il fixe des objectifs à atteindre au sein des États membres : notamment pour la mise en place d'organismes nationaux compétents qui s'occupent d'attribution et de contrôle des écolabels.

La procédure de demande du label écologique européen débute au niveau national avec le dépôt d'une requête par le producteur (le prestataire de service) ou le distributeur auprès de l'organisme compétent. Le demandeur poursuit ensuite la procédure d'enregistrement dans le catalogue électronique du label écologique, ECAT, mis en place par la Commission européenne<sup>43</sup>. Il s'agit d'un système unifié pour tous les organismes compétents nationaux mais élaboré au niveau de l'UE. Une fois cet enregistrement effectué, l'organisme compétent commence la procédure d'évaluation et d'essais sur les produits soumis à l'obtention de l'écolabel européen. Après l'évaluation et l'approbation de toute la documentation concernant les produits, l'organisme compétent décide de l'octroi de la licence<sup>44</sup>. À ce stade, l'organisme conclut avec la partie demanderesse un contrat relevant du droit national qui établit les conditions d'utilisation du label écologique de l'UE. Ce contrat avec l'autorité nationale compétente est donc conclu sur une base volontaire. Cependant, une fois le contrat conclu, l'engagement devient contraignant dont le respect est soumis à l'ordre juridique national. Un exemple-type de ce contrat figure dans l'annexe du règlement CE n° 66/2010<sup>45</sup>. Selon l'article 1.6. du contrat type :

« En vertu du présent contrat, le titulaire est responsable de l'utilisation qui est faite du label écologique de l'UE en ce qui concerne son produit, en particulier dans le domaine de la publicité ».

Bien qu'un système de suivi de l'utilisation du label écologique soit mis en place, une grande part de responsabilité est attribuée au titulaire du label. Il faut noter également que le caractère volontaire de l'engagement, conclu dans le but d'obtenir l'écolabel, a pour mérite de baser également les relations entre l'organisme compétent et le titulaire sur la confiance. Cependant, l'organisme compétent est parfaitement habilité à procéder à des contrôles quant à l'utilisation qui est faite du label écologique de l'UE ou des moyens publicitaires mobilisés pour le promouvoir. Un opérateur économique ne peut pas non plus faire du « forum shopping » au sujet du choix de l'organisme compétent au niveau national. L'article 9 du règlement 66/2010 prévoit 3 cas de figures : a) lorsqu'un produit provient d'un seul EM, la demande doit être faite auprès de l'organisme compétent de cet EM ; b) lorsque le même produit provient de plusieurs EM, la demande peut être introduite dans

un de ces EM ; c) lorsqu'un produit provient de l'extérieur, la demande peut être faite dans un des EM de mise sur le marché intérieur<sup>46</sup>.

Le règlement « écolabel » se réfère dans son considérant 17 aux compétences d'exécution conférées à la Commission européenne<sup>47</sup>. Ces compétences d'exécution de la Commission sont nécessaires afin d'établir des caractéristiques techniques que différents produits et services doivent remplir pour prétendre au label écologique européen. Les catalogues de critères sont ainsi définis au niveau européen, impliquant une multitude d'acteurs : les groupes d'intérêts, les « organismes compétents » et la Commission européenne, ainsi que le Comité de l'Union européenne pour le label européen (CUELE). Nous verrons la multitude d'acteurs mobilisés dans la définition des critères pour le label écologique de l'UE dans la partie qui suit.

## 2.3 La multitude d'acteurs

La définition ou la révision des critères pour les différents types de produits ou de services qui peuvent prétendre au label écologique de l'UE se fait avec la mobilisation de très nombreux acteurs. Bien que le rôle central soit assuré par la Commission européenne (2.3.1.), la définition des critères en tant que tels se fait au sein du Comité de l'Union européenne pour le label écologique (CUELE) (2.3.2.) avec la participation des « parties intéressées » (2.3.3.).

### 2.3.1 Le rôle central de la Commission

L'élaboration et la révision des critères du label écologique de l'UE se fait par la Commission dans le cadre des compétences d'exécution dont elle dispose en vertu du règlement<sup>48</sup>. Du point de vue de forme juridique, tous les critères de la labellisation écologique de l'UE pour de différents produits et services sont donc reproduits dans les actes d'exécution de la Commission. Or, le considérant 8 du règlement prévoit explicitement que :

« Pour que le système de label écologique de l'UE soit accepté par le grand public, il est essentiel que les organisations non gouvernementales (ONG) à vocation environnementale et les organisations de consommateurs jouent un rôle important dans l'élaboration et dans la définition des critères du label écologique de l'UE et y soient activement associées »<sup>49</sup>.

Par souci de légitimité du label écologique européen, il est donc important d'associer des acteurs intéressés dans l'élaboration des critères d'attribution. Mais toute élaboration de ces critères doit se faire en accord avec la procédure décrite dans le règlement, sous la supervision de la Commission :

« Il est souhaitable que toute partie intéressée puisse diriger l'élaboration ou la révision des critères du label écologique de l'UE, pour autant que des règles de procédure communes soient suivies et que la procédure soit coordonnée par la Commission. »<sup>50</sup>

Dans le cadre de ce règlement, la Commission est compétente pour établir des mesures d'exécutions qui visent à compléter ou à modifier les éléments non essentiels du règlement<sup>51</sup>. L'adoption de mesures d'exécutions par la Commission est surveillée par un Comité spécialement établi à cet effet et composé de représentants des États membres de l'UE<sup>52</sup>. Ce processus de suivi est connu sous le nom de « comitologie » en droit de l'UE<sup>53</sup>. « Les éléments non essentiels » auxquels il est fait référence dans le règlement concernent notamment des critères pour les produits qui



Qui fait les écolabels européens ?

prétendent au label écologique de l'UE<sup>54</sup>. Pour l'établissement de ces critères, la Commission mobilise un spectre d'acteurs très variés et suit une procédure clairement prédéfinie<sup>55</sup>.

### **2.3.2 Le Comité de l'UE pour le label européen**

Pour assister la Commission dans l'élaboration des actes d'exécution, le règlement prévoit l'institution du Comité de l'Union européenne pour le label européen (CUELE)<sup>56</sup>. Il tient une place importante dans la prise de décision. Son rôle est notamment de « contribuer à l'élaboration et à la révision des critères du label écologique de l'UE et à toute évaluation de la mise en œuvre du système de label écologique de l'UE »<sup>57</sup>. Pour ce qui est de la composition du CUELE :

« La Commission fait en sorte que, dans la conduite de ses travaux, le CUELE garantisse, pour chaque groupe de produits, une participation équilibrée de toutes les parties concernées, telles que les organismes compétents, les producteurs, les fabricants, les importateurs, les prestataires de services, les grossistes, les détaillants, notamment les PME, ainsi que les groupes de protection de l'environnement et les organisations de défense des consommateurs. »<sup>58</sup>

Le CUELE regroupe ainsi les 31 organismes compétents UE/EEE (il s'agit des autorités nationales chargées de délivrer les labels écologiques de l'UE), de même que 7 groupes d'intérêts<sup>59</sup>. La prise de décision au CUELE se fait préférentiellement par consensus, mais son règlement intérieur prévoit aussi la possibilité de recourir au vote à la majorité simple<sup>60</sup>. Les groupes d'intérêt ont ainsi un poids considérable dans le processus de prise de décisions au sein du CUELE. Le CUELE dispose également de son règlement intérieur adopté en concertation avec la Commission<sup>61</sup>. Dans le cadre de la procédure d'élaboration ou de révision des critères du label écologique de l'UE<sup>62</sup>, le CUELE a de larges pouvoirs de consultations<sup>63</sup>.

En plus du CUELE, qui est un véritable organisme de consultation regroupant de multiples acteurs intéressés, un autre forum de réunion est également prévu par le règlement pour permettre un « échange d'information et d'expérience »<sup>64</sup>.

« La Commission institue, à cet effet [afin d'encourager une application cohérente du présent règlement], un groupe de travail des organismes compétents. Ce groupe de travail se réunit au moins deux fois par an. »<sup>65</sup>

Ce groupe de travail, réunissant les organismes compétents des États membres, est une structure distincte de la CUELE. Le règlement dispose que la Commission prend en charge les frais de voyage engendrés pour les réunions du groupe<sup>66</sup> sans pour autant attribuer à celui-ci une autonomie suffisante pour fixer son règlement intérieur. Il est également prévu que les organismes compétents échangent l'information et l'expérience au sein du groupe pour ce qui est de l'application des articles 9 et 10 du règlement qui portent notamment sur l'attribution et les conditions d'utilisation du label écologique de l'UE<sup>67</sup> ainsi que sur les mécanismes de surveillance et de contrôle<sup>68</sup>. Autrement dit, en parallèle d'une structure incluant tant des organismes nationaux que des groupes d'intérêts, les premiers disposent également d'une structure qui leur est propre et qui leur permet d'échanger en l'absence d'autres acteurs.

### **2.3.3 L'implication des « parties intéressées »**

C'est donc au niveau du CUELE que les acteurs intéressés, représentants industries et des groupes d'intérêts sont présents. La Commission veille à ce que l'équilibre dans la représentation des

---



intérêts soit respecté dans l'élaboration des critères pour les différents produits<sup>69</sup>.

La procédure d'élaboration et de révision des critères du label écologique de l'UE<sup>70</sup> est caractérisée par une forte implication des groupes d'intérêts et des organismes compétents. A l'instar de la Commission et des États membres, « les organismes compétents et les autres parties intéressées »<sup>71</sup> peuvent initier la procédure d'élaboration ou de révision des critères du label écologique de l'UE. Les documents nécessaires à cet effet sont listés dans l'article 7 du règlement et doivent obligatoirement être soumis à la Commission et au CUELE. Il est possible de recourir à une procédure accélérée ou simplifiée, telles qu'elles sont décrites dans l'annexe I du règlement<sup>72</sup>, s'il existe une possibilité de reprendre des normes déjà existantes au niveau national, européen ou international ainsi qu'en faisant référence aux standards ISO<sup>73</sup>.

Dans le cadre de la procédure applicable à l'élaboration et à la révision des critères du label écologique de l'UE détaillé dans l'annexe I du règlement 66/2010, une fois que le projet de critère et le rapport technique correspondant sont arrêtés, de larges consultations sont organisées. Un espace de consultation est expressément prévu notamment par le biais de « mise à la disposition du public pour observations sur le site Internet de la Commission consacré au label écologique de l'UE »<sup>74</sup> des rapports techniques sur les critères écologiques applicables à différents produits. Par la suite, « un minimum de deux réunions publiques du groupe de travail sont organisées au sujet du projet des critères, réunions auxquelles sont invitées toutes les parties concernées, comme les organismes compétents, l'industrie (y compris les PME), les organisations syndicales, les détaillants, les importateurs, les organismes de protection de l'environnement et les organisations des consommateurs. »<sup>75</sup>. Toute modification ou rajout de critères est obligatoirement motivé et également soumis au débat.

En somme, une structure complexe de multiples niveaux est au cœur du système de fonctionnement du label écologique européen qui mobilise des acteurs très variés. La présence d'acteurs économiques dans le processus de définition des critères peut s'expliquer par la nature volontaire de l'adoption du label, mais peut aussi ébranler l'efficacité écologique des critères retenus par la prise en compte de considération plutôt économique. La présence d'acteurs de protection de l'environnement peut contrebalancer ce risque. La participation des parties intéressées - qui ne sont pas des acteurs « publics » - dans le processus de l'élaboration des critères pour le label écologique de l'UE est une condition inhérente à son caractère volontaire. L'argumentation en faveur de cette inclusion se décline autour de l'acceptabilité de ce régime volontaire par les acteurs économiques susceptibles de l'utiliser. Néanmoins, l'acceptabilité au niveau des citoyens en tant que consommateurs dépend de la crédibilité du dispositif. L'implication des autorités publiques dans le processus décisionnel apparaît importante pour assurer cette crédibilité.

La place accordée aux acteurs privés dans la création de la norme est-elle synonyme de démocratisation de la procédure, et accroît-elle la légitimité de la norme ? Contrairement à d'autres auteurs<sup>76</sup>, nous trouvons des avantages dans l'implication de ces acteurs, notamment dans l'objectif de rendre leurs actions plus transparentes. Un exemple de cette transparence s'exprime à travers les règles de procédure du CUELE : lorsqu'une décision n'est pas prise par consensus, les votes sont publiés, et il est donc possible de retracer les positions des uns et des autres, et peuvent être soumis à un examen du public (« public scrutiny »)<sup>77</sup>.

La nature des organismes compétents varie selon le droit national. Ils ne peuvent pas *per se* être considérés comme une émanation des gouvernements des États membres, notamment lorsqu'ils

Qui fait les écolabels européens ?

participent au CUELE ou au groupe de travail des organismes compétents. L'espace de contrôle des États et de la Commission est plus restreint lorsque les « organismes compétents » désignés sont des acteurs privés. Dans la plupart des États membres, les organismes compétents sont institués au niveau ministériel<sup>78</sup>, mais il y a également des sociétés qui sont mandatés pour délivrer les labels écologiques<sup>79</sup>.

### **3. L'efficacité de l'écolabel européen dans un contexte de concurrence normative**

Le label écologique de l'UE répond aux besoins nouveaux des marchés et permet un choix plus responsable des consommateurs. La nature volontaire de l'écolabel européen s'inscrit aussi bien dans la logique juridique classique (gouvernement) que dans les besoins de normativité technique en créant de nouvelles responsabilités et interactions entre les acteurs et les niveaux de production normative (gouvernance). Dans ce contexte de globalisation normative, nous assistons à un développement croissant des normes techniques et des standards dont les sources de légitimité sont nouvelles et ne s'inscrivent pas dans la logique juridique traditionnelle<sup>80</sup>. Ces standards et normes techniques sont des réponses aux besoins de la société et souvent du marché.

Afin d'évaluer l'efficacité du système du label écologique de l'UE, la présente partie souligne les apports de la méthode « volontaire » qui régit la façon dont les opérateurs économiques procèdent pour obtenir un tel label (3.1.) pour ensuite examiner comment le labelling écologique est instrumentalisé dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) (3.2.).

#### **3.1 L'apport de la méthode « volontaire » en comparaison avec la méthode communautaire**

La mise en place du label écologique européen s'inscrit dans le contexte de la concurrence normative multiniveaux. L'écolabel européen coexiste avec les labels nationaux et des standards internationaux. Parfois la mise en place d'un système du labelling écologique est également perçue comme une restriction au commerce international<sup>81</sup>. D'autant plus que le label écologique européen a également pour objectif de fixer à terme une sorte de standard minimum, au moins au sein du marché intérieur de l'UE :

« Lorsque les critères du label écologique de l'UE applicables à un groupe de produits ont été publiés, les autres systèmes de label environnemental EN ISO 14024 de type I reconnus officiellement au niveau national ou régional qui ne couvrent pas ce groupe de produits au moment de la publication ne peuvent être étendus à ce groupe de produits que lorsque les critères élaborés dans le cadre de ces systèmes sont au moins aussi stricts que les critères du label écologique de l'UE. »<sup>82</sup>

Le règlement prévoit évidemment une prise en compte des systèmes des labels existants au sein des États membres<sup>83</sup>. Cependant, par souci d'harmonisation des critères, une fois que des standards pour un groupe de produits sont mis en place au niveau de l'UE, les États membres ne peuvent plus étendre la norme ISO<sup>84</sup> aux produits en question, sauf dans la mesure où les exigences de cette dernière sont au moins aussi strictes que ceux élaborés au niveau de l'UE. Une sorte de standard minimum en matière du label écologique se met donc en place progressivement au sein de l'UE pour de différents types de produits.

### 3.1.1 Les débuts difficiles de l'écolabel européen

Les débuts de l'écolabel ont été difficiles<sup>85</sup> en raison de procédures décisionnelles fastidieuses et opaques, d'un manque de visibilité publique et d'une concurrence directe avec des labels nationaux (par exemple Der Blaue Engel en Allemagne<sup>86</sup>, ou Svan dans les pays nordiques<sup>87</sup>). Les réformes successives<sup>88</sup> ont permis de rendre cet outil plus attractif et l'adhésion du secteur privé s'est accrue en conséquence. L'adoption volontaire du label rend son respect plus volatile, dicté par l'existence d'autres labels et par des pratiques nationales différentes. Ainsi, la France<sup>89</sup> et l'Italie sont « leaders » dans l'octroi des labels écologiques de l'UE, loin devant l'Allemagne (en raison de la co-existence avec un label allemand reconnu).

La prise en compte explicite et implicite de normes extérieures, lors de la définition des critères, contribue à un certain métissage normatif. Ainsi, le règlement européen prévoit en particulier la prise en compte des normes ISO<sup>90</sup>, de codes de conduite et normes d'autres labels écologiques, ainsi que, pour les aspects sociaux et éthiques, la référence aux accords internationaux, des normes de l'Organisation internationale du travail (OIT) et des codes de conduite des entreprises<sup>91</sup>.

### 3.1.2 La responsabilité contractée de manière volontaire

Les entreprises ou les prestataires de services souhaitant opérer sur le marché intérieur de l'UE peuvent, sur une base volontaire, obtenir le label écologique de l'UE auprès d'un organisme national compétent. L'obtention de la labellisation écologique de l'UE se fait au niveau national par un contrat type. Notre producteur ou prestataire de service contracte ainsi de manière volontaire une responsabilité vis-à-vis de l'organisme compétent. Cette responsabilité vise l'utilisation du label écologique de l'UE. Le processus de l'écolabel repose ainsi sur une chaîne logique qui est basée sur la confiance mais également sur le contrôle aussi bien juridique que judiciaire<sup>92</sup>. Le non-respect de certaines exigences relevant du label contracté peut entraîner une sanction en droit national. En effet, le litige dans le cadre de ces relations contractuelles doit être soumis à des juridictions nationales. Il est vrai que dans le cadre d'un litige porté devant un juge national et lorsque la question d'interprétation des traités (TUE et TFUE) ou des actes du droit dérivé se pose ; ou bien la question porte sur la validité des actes du droit dérivé par rapport aux traités, le juge national peut poser des questions préjudicielles à la CJUE<sup>93</sup>.

Cependant, les normes techniques échappent souvent au contrôle de validité de suite des recours directs exercés devant la CJUE<sup>94</sup>. Dans le cadre du label écologique de l'UE, prenons l'exemple d'un acte d'exécution de la Commission portant les critères d'un produit donné auxquels doivent satisfaire les produits pour pouvoir porter le label écologique de l'UE. Ainsi, une société désireuse de contracter le label écologique pour une gamme de produits, mais estimant les critères retenus par la Commission d'injustes ou non valides, ne pourra que difficilement les contester devant la CJUE. Pour contester la validité des critères retenus dans l'acte d'exécution de la Commission, il faudrait tenter un recours en annulation<sup>95</sup>. Or, les particuliers ne peuvent pas contester la validité de ce type d'actes devant la CJUE par manque d'un intérêt à agir. Effectivement, le recours en annulation devant la Cour de justice n'est ouvert aux personnes physiques et morales que dans des cas très restreints :

« Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent

Qui fait les écolabels européens ?

directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution »<sup>96</sup>.

La CJUE a défini les exigences d'être *directement* et *individuellement* concerné de manière très stricte<sup>97</sup>. Ainsi, un particulier qui contracte le label écologique européen est tenu de respecter les exigences techniques qui y sont associées et dont il ne peut contester la validité devant la CJUE. Une fois les critères établis, les personnes physiques et morales ne pourront pas les contester devant le CJUE. La seule possibilité pour les parties intéressées d'avoir leur mot à dire quant aux critères retenus est de participer dans le processus d'élaboration des critères techniques *en amont*.

### 3.1.3 Les forces et les faiblesses du label écologique européen

L'obtention du label écologique européen se contracte sur une base volontaire, tandis que toute la procédure de la mise en œuvre et du suivi est strictement encadrée par le droit de l'UE. Dans son article « Implementing voluntary policy instruments : the experience of the EU Ecolabel Award Scheme », Robert Wright<sup>98</sup> compare l'efficacité du modèle législatif classique et de l'approche volontaire, en analysant les points forts et les inconvénients de ces deux procédés.

Wright compare les deux approches afin d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des actes du droit dérivé au niveau des États membres de l'UE<sup>99</sup>. A travers la comparaison des avantages et des inconvénients de la méthode législative et de l'approche volontaire, l'auteur arrive au constat que l'approche volontaire est beaucoup plus facile à mettre en œuvre. En effet, le fait de contracter un écolabel est un acte de volonté unilatérale de la part de la société demanderesse, suffisamment flexible dans le degré d'engagement (il est possible de contracter le label écologique pour une durée déterminée, étant donné qu'il est notamment soumis à des cotisations annuelles) mais extrêmement strict sur le plan normatif et procédural une fois conclu.

L'écolabel européen est une sorte de mixte entre une norme juridique classique et l'approche volontaire. Premièrement, il existe une base contraignante du droit dérivé de l'UE pour la mise en place du système d'autorités nationales compétentes pour délivrer des écolabels européens. Il s'ensuit une coopération volontaire entre des acteurs privés/publics avec une supervision et le volet normatif indispensable confié à la Commission européenne sous la forme d'une compétence d'exécution du règlement 66/2010. Une grande nouveauté réside également dans le fait que la Commission européenne est quasiment l'unique institution de supervision. Nous nous situons donc, au sens des caractéristiques développées par Robert Wright, entre les normes juridiques classiques (les traités et le droit dérivé comme base juridique) et la dimension volontaire de conclusion de contrat entre l'institution nationale compétente et une personne morale. L'écolabel combine ainsi les avantages d'un acte juridique classique<sup>100</sup> et les avantages d'une obligation contractée sur la base volontaire<sup>101</sup>.

La conclusion que Robert Wright tire de cette comparaison est que la Commission devrait améliorer la supervision de la mise en œuvre des actes du droit dérivé, en défendant ainsi la méthode législative classique. On se permettra d'être en désaccord avec cette conclusion. L'apparition de l'approche volontaire dans le cadre de NEPI ou de mécanismes du type « hybride », comme le label écologique européen, crée un cadre propice au développement des pratiques internes responsables au sein des entreprises. Le passage du modèle classique du « gouvernement » à une « gouvernance » en réseau avec la participation des acteurs concernés à tous les stades de l'élaboration des critères rend presque plus désirable l'action de contracter le label écologique<sup>102</sup>.

Certainement, ces aspirations sont le plus souvent dictées par des motivations économiques mais pourraient également être profitable à d'autres acteurs, notamment les consommateurs.

### 3.2 L'écolabel européen dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

Comment mesurer l'efficacité du label écologique européen ? De manière quantitative, nous avons des eurobaromètres<sup>103</sup> l'évaluant. Selon les sondages organisés en 2009 et spécialement dédiés à la reconnaissance du label écologique de l'UE, 61% de la population n'en avait jamais entendu parler. Mais il existe également un effet indirect important, notamment sa prise en compte dans l'activité judiciaire de la CJUE. Lors de la passation des marchés publics, il est désormais possible d'attribuer un avantage comparatif aux sociétés responsables, disposant notamment de codes de conduite internes<sup>104</sup>. Il existe ainsi, dans une certaine mesure une mise en œuvre (*enforcement*) de ce mécanisme juridique « hybride » qu'est le label écologique de l'UE, aussi bien au niveau national qu'au niveau de l'UE. La publicité et la communication autour de l'utilisation de certaines pratiques responsables, même sur une base purement volontaire, pourraient également être constitutives d'une responsabilité juridique. Nous allons aborder dans cette partie deux exemples tirés de la jurisprudence de la CJUE portant sur la compétence de l'UE en matière de l'environnement, relatif au label écologique européen (3.2.1.), et la procédure de passation de marchés publics mobilisant des exigences du labelling écologique (3.2.2.).

#### 3.2.1 La nature de la compétence de l'UE en matière de l'environnement

Dans l'affaire C-281/01, la Cour de justice s'est penchée sur la question de savoir si le fait que la Communauté européenne contracte avec les États-Unis un accord international concernant la coordination des programmes d'étiquetage relatifs à l'efficacité énergétique des équipements de bureau relève de la compétence commerciale ou bien environnementale<sup>105</sup>. La Commission a introduit un recours en annulation contre la décision du Conseil de conclure l'accord en question au nom de la Communauté au motif que cette décision avait pour base juridique l'ancien article 175 § 1 TCE (actuel article 192 1 TFUE), c'est-à-dire la compétence en matière de l'environnement. Étant donné que l'accord relevait aussi bien des compétences de la Communauté que de celles des États membres, l'accord avec les États-Unis devait être de nature mixte, et devait donc être conclu à la fois par la Communauté et les États membres, et non pas exclusivement par la première. La Commission, désireuse de rendre l'accord exclusivement communautaire, prétendait que la décision portant la conclusion de l'accord devait avoir pour base juridique l'ancien article 133 TCE (actuel article 207 TFUE), la politique commerciale commune, qui est une compétence exclusive de la Communauté.

L'accord entre les États-Unis et la Communauté, « Energy Star », devait en substance reprendre le programme portant le même nom développé par l'agence américaine de protection de l'environnement mettant en place un système volontaire d'étiquetage pour les équipements de bureau. Ce programme s'adressait aux fabricants pour les encourager à introduire des fonctions d'économie d'énergie. La Commission a proposé de reprendre directement le programme américain en question dans l'accord international pour des raisons suivantes :

« Ce programme fixait déjà la norme pour les équipements de bureau mis en vente sur le marché américain et (...) les critères dudit programme étaient en train d'acquiescer le statut de norme internationale, y compris dans la Communauté »<sup>106</sup>.

## Qui fait les écolabels européens ?

Le Conseil développe une série d'arguments devant la Cour à l'appui de sa thèse que l'accord « Energy Star » relève entièrement de la politique environnementale.

« Le Conseil fait valoir, d'une part, que de nombreux accords internationaux ont été conclus sur le fondement de l'article 175 CE, bien qu'ils aient eu trait à des questions de politique commerciale, et, d'autre part, que les mesures internes à la Communauté concernant l'attribution d'un label écologique à titre volontaire sont également fondées sur les dispositions du traité relatives à la politique environnementale. »<sup>107</sup>.

Le Conseil assimile donc l'accord en question à la mise en place d'un label environnemental qui peut être introduit de manière volontaire par des opérateurs économiques dans le cadre du marché intérieur. Pour sa part, la Commission estime que le caractère volontaire du label énergétique introduit par l'accord ne constitue pas un motif suffisant de recours à une base juridique autre que la politique commerciale commune. D'autant plus que « les normes appliquées à titre volontaire pouvaient également constituer des entraves au commerce »<sup>108</sup>. Entre les arguments du Conseil et de la Commission dans cette affaire, l'on perçoit les (en)jeux des compétences en matière de conclusion des accords internationaux. Le fait que le Conseil insiste sur la compétence environnementale comme faisant partie de l'accord en question avec les États-Unis, est une ruse pour rendre cet accord mixte et permettre ainsi qu'il soit conclu par l'UE et ses EM, d'une part, et les États-Unis, d'autre part. La Commission en revanche, insiste sur la prédominance des objectifs commerciaux dans l'accord avec la volonté de le rendre exclusivement européen. La compétence en matière de la politique commerciale commune est historiquement exclusivement européenne<sup>109</sup>.

La Cour donne effectivement raison à la Commission et annule la décision du Conseil concluant ainsi que la décision de conclure le traité relève de la compétence exclusive de la Communauté<sup>110</sup>. On pourrait effectivement en déduire que la compétence commerciale de la Communauté a une portée historiquement plus grande. Cela donne également une compétence exclusive à la Communauté de conclure l'accord en question. Mais la Cour reconnaît en passant l'influence que les labels peuvent avoir dans le cadre du marché intérieur, bien qu'ils aient un caractère volontaire. Dans le cas d'espèce, il ressort que pour la CJUE le label écologique de l'UE est beaucoup plus un instrument du marché intérieur qu'un moyen de protection de l'environnement.

### 3.2.2 La passation des marchés publics et le label écologique

La directive 2004/18/CE du Parlement et du Conseil<sup>111</sup> relative à la procédure de passation des marchés publics prévoit une possibilité pour les pouvoirs adjudicateurs de contribuer à la protection de l'environnement (l'un des buts des traités) en définissant des besoins environnementaux dans les spécifications techniques de l'appel d'offres.

« Ils peuvent, mais n'y sont pas obligés, utiliser les spécifications appropriées définies par les écolabels, comme l'écolabeleuropéen, l'écolabel (pluri)national ou tout autre label écologique si les exigences relatives au label sont définies et adoptées sur la base d'une information scientifique au moyen d'un processus auquel les parties concernées, telles que les organismes gouvernementaux, les consommateurs, les fabricants, les distributeurs ou les organisations environnementales peuvent participer et si le label est accessible et disponible pour toutes les parties intéressées »<sup>112</sup>.

Il est ainsi indispensable de préciser, dans le cadre de l'appel d'offre, des caractéristiques techniques de performances environnementales en faisant référence, non exhaustive, à un label écologique en



particulier qu'il soit national, européen ou international.

Dans l'affaire C-368/10, la Commission a introduit un recours en manquement<sup>113</sup> contre les Pays-Bas pour violation des dispositions de la directive 2004/18/CE dans le cadre de l'adjudication d'un marché public pour la fourniture et la gestion de machines à café<sup>114</sup>. La Commission estime qu'en définissant des critères d'adjudication du marché public en question, la province de Hollande-Septentrionale a fait référence non pas à des critères scientifiquement établis dans le cadre d'un label national, mais a plutôt explicitement désigné le label national dont devaient disposer les postulants. La Cour conclut effectivement au manquement des Pays-Bas à la directive dans la mesure où il fallait énoncer dans l'appel d'offres des spécifications détaillées au lieu de désigner un label écologique en particulier<sup>115</sup>. Les critères écologiques spécifiés pourraient effectivement embrasser un plus grand nombre de labels écologiques aussi bien au niveau national, qu'europpéen et international. La Cour de justice reconnaît ainsi une coexistence de différents standards du labelling écologique qui doivent être reconnus dans le cadre de passations de marchés publics au niveau de l'UE. En d'autres termes, aux yeux de la Cour, un label spécifique n'aurait pas dû avoir plus d'importance que d'autres standards nationaux et internationaux respectant les mêmes critères. Cependant, à la lecture des règlements concernant le système du label écologique de l'UE depuis 1992, la volonté est clairement de « créer des conditions permettant, à terme, d'instaurer un label écologique unique efficace dans la Communauté »<sup>116</sup>. Le système européen de la labellisation écologique et les systèmes nationaux ont coexisté pendant des années et on perçoit, à travers cette affaire, la volonté de la Cour d'harmoniser les critères d'attribution de la labellisation écologique. Dans le contexte de concurrence normative et des jeux du droit, il est apparu nécessaire non plus d'unifier, mais d'harmoniser :

« Afin de faciliter la commercialisation des produits portant les labels environnementaux établis aux niveaux national et communautaire, de limiter le travail supplémentaire pour les entreprises, en particulier les PME, et de ne pas semer la confusion dans l'esprit du consommateur, il faut également renforcer la cohérence et promouvoir l'harmonisation entre le système de label écologique de l'UE et les systèmes de label écologique nationaux existant dans la Communauté. »<sup>117</sup>

## 4. Conclusions

Le label écologique de l'UE est un système de production normative complexe. L'encadrement de l'obtention du label écologique européen pour les sociétés opérant sur le marché intérieur est, nous l'avons bien vu, une pratique mobilisant un nombre important d'acteurs tant publics que privés à l'échelle européenne, nationale et même régionale. La supervision de cet ensemble d'acteurs est assurée par la Commission européenne. L'exemple du label écologique de l'UE s'inscrit ainsi parfaitement dans la représentation de l'UE comme un système de gouvernance multi-niveaux<sup>118</sup>.

Cet enchevêtrement d'acteurs mobilisés dans la production normative des règles encadrant le label écologique de l'UE est-ce synonyme du caractère démocratique de ce processus ? S'il est vrai que la mobilisation des institutions, des autorités nationales, des ONG et des lobbies dans le processus d'élaboration de standards crée un forum de débats relativement ouvert. Étant donné que l'interaction entre ces différents acteurs contribue certainement à la création d'un espace d'échanges. Il convient également de noter que les intérêts économiques, inhérents à la question de la commercialisation et de la promotion des biens et services sur le marché intérieur, relativisent d'une manière considérable le caractère démocratique du forum. De ce fait, l'implication des autorités publiques à la fois dans l'élaboration normative et la supervision de l'utilisation du label



## Qui fait les écolabels européens ?

écologique européen redonnent de la confiance aux acteurs économiques et citoyens concernés.

Le cadre juridique hybride du label écologique de l'UE favorise-t-il la création d'un nouvel espace pour les particuliers dans l'UE ? Faisant partie de nouveaux instruments de la politique environnementale (NEPI), l'écolabel européen repose sur un encadrement normatif « hybride ». Situé quelque part entre la production et la mise en œuvre standard du droit de l'UE, la particularité du système du label écologique de l'UE réside dans la multitude d'acteurs mobilisés aux différents stades du processus. Ce modèle de gouvernance multiniveau se retrouve dans son cadre naturel qui est l'UE. La prise de décision finale, celle de souscrire ou de ne pas souscrire le label écologique de l'UE, apporte ce caractère « volontaire » qui accentue les jeux du droit dans le système complexe de la labellisation écologique de l'UE. L'avantage du caractère « volontaire » du label écologique européen réside dans l'ouverture des institutions responsables de la mise en place des critères (surtout la Commission avec le concours du CUELE) aux besoins des acteurs provenant aussi bien des milieux écologiques que des milieux économiques. L'intérêt des acteurs, tel que souligné par Johanne Poirier et Nicolas Levrat dans l'introduction, rend les règles du jeu plus souples quant à la procédure de leur adoption, mais toujours aussi contraignants quant au contrôle de leur respect dans le contexte du label écologique de l'UE.

## Notes

1 JORDAN (A.), WURZEL (R.K.W) et ZITO (A.), "New Instruments of Environmental Governance: Patterns and Pathways of Change", 12:1, 1-24, 2003 ; JORDAN (A.), WURZEL (R.K.W) et ZITO (A.), "Still the century of 'new' environmental policy instruments? Exploring patterns of innovation and continuity, Environmental Politics", 22:1, 155-173, 2013; TEWS (K.), BUSCH (P.-O.) et JÖRGENS (H.), "The diffusion of new environmental policy instruments", *European Journal of Political Research* 42, pp. 569-600.

2 Voir notamment OECD, *Voluntary Approaches for Environmental Policy*, 2003 : <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/voluntaryapproachesforenvironmentalpolicy.htm>, consulté le 22 juillet 2018.

3 JORDAN (A.), WURZEL (R.K.W) et ZITO (A.), 2013 *op. cit.*

4 MARKS (G.), HOOGHE (L.) et BLANK (K.), "European Integration since the 1980s: State-Centric versus Multi-Level Governance", *Journal of Common Market Studies* 34, 4, 1996, pp. 341-378; MARKS (G.) et HOOGHE (L.), "Types of Multi-Level Governance", *European Integration online Papers (EloP)*, Vol. 5, No. 11, 2001. Disponible sur SSRN: <https://ssrn.com/abstract=302786> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.302786>, consulté le 22 juillet 2018.

5 Annexe II « Forme du label écologique de l'UE » du Règlement (CE) n° 66/2010.

6 Règlement (CEE) n° 880/92 du Conseil, du 23 mars 1992, concernant un système communautaire d'attribution de label écologique. Ce règlement a été ensuite remplacé par le Règlement (CE) n° 1980/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système communautaire révisé d'attribution du label écologique qui a, à son tour, cédé la place au Règlement (CE) n° 66/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 établissant le label écologique de l'UE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 27 du 30 janvier 2010.

7 Voir le site de la Commission européenne : [http://ec.europa.eu/environment/archives/ecolabel/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/archives/ecolabel/index_en.htm), consulté le 22 juillet 2018, ainsi que : <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/>, consulté le 22 juillet 2018.

8 Règlement (CE) n° 66/2010.

9 Plusieurs académiques ont écrit sur la construction européenne « par le droit », notamment VAUCHEZ (A.), « L'Union par le droit », Les Presses des Sciences Po, Paris ; DEHOUSSE (R.), « L'Europe par le droit », dans Critique internationale No 2, 1999. Voir également dans ce numéro spécial Nicolas LEVRAT, « De la CEE à l'UE : le jeu dangereux d'une progression vers la Fédération par la déconstruction de l'édifice juridique communautaire ».

10 Article 2 du TFUE.

11 Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, JO C 306 du 17.12.2007, p. 1-271.

12 Article 3 du TFUE.

13 Article 4 du TFUE, voir également les principes de subsidiarité et de proportionnalité qui régissent l'exercice des compétences partagées.

14 Article 6 du TFUE.

15 Les actes du droit dérivé sont adoptés par les institutions de l'UE (par le Conseil et le Parlement sur proposition de la Commission) et sont définis dans l'article 288 TFEU : « Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis. »

16 La procédure pour l'adoption d'un acte du droit dérivé figure également dans les traités (TUE et TFUE) dans l'article portant la compétence matérielle. Le plus souvent, il est fait référence à la procédure législative ordinaire, voir les articles 293 et 294 TFUE.

17 Des transferts de compétences de la part des EM à l'UE se sont opérés par le biais de la révision des traités ; notamment avec l'Acte unique européen en 1986 et la mise en place du marché intérieur. En 1992, le Traité de Maastricht a consacré les trois piliers de la construction européenne. Bien que deux des trois piliers aient un caractère intergouvernemental (PESC et JAI), le pilier communautaire a vu ses compétences s'accroître de manière géométrique, notamment pour ce qui du marché intérieur et de l'union économique et monétaire. Le Traité de Nice en 2001 et surtout le Traité de Lisbonne en 2009 ont permis de clarifier la répartition de compétences au sein de l'UE.

18 Article 2 § 2 du TFUE.

19 Il est vrai qu'en vertu de l'article précité, il est toujours possible que l'UE cesse d'exercer une compétence partagée pour que les EM puissent à nouveau l'exercer. De plus, l'exercice des compétences partagées par l'UE est soumis aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, article 5 du TUE. En réalité, l'UE exerce de plus en plus de compétences partagées, les rendant ainsi exclusivement européennes, au détriment de ses EM.

Qui fait les écolabels européens ?

20 Article 1<sup>er</sup> premier alinéa du TUE.

21 WRIGHT (R.), « Implementing Voluntary Policy Instruments: The Experience of the EU écolabel Award Scheme », in KNILL (C.) et LENSCHOW (A.) (eds.), *Implementing EU Environmental Policy : New Approaches to an Old Problem*, Manchester University Press, 2000.

22 Article 4 § 2e du TFUE.

23 Article 2 § 2 du TFUE.

24 Règlement (CEE) n° 880/92 du Conseil, du 23 mars 1992, concernant un système communautaire d'attribution de label écologique.

25 Règlement (CE) n° 66/2010.

26 Article 288 alinéa 2 du TFUE.

27 Notons que cette obligation de créer des organismes compétences existe pour les États membres depuis 1992 (Règlement (CEE) n° 880/92) et figure dans l'article 4 du Règlement (CE) n° 66/2010.

28 En vertu de l'article 192 § 1 du TFUE : « Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, décident des actions à entreprendre par l'Union en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 191 ». Les objectifs visés à l'article 191 (§ 1) du TFUE sont les suivants : « la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement ; la protection de la santé des personnes ; l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles ; la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique ».

29 Considérant 5 du Règlement (CE) n° 66/2010. L'écolabel européen a été octroyé en 2015 à plus de 44 000 produits et services. Il prévoit des restrictions pour l'octroi à des denrées alimentaires (art. 6 § 5 Règlement) et ne concerne pas les médicaments (à usage humain ou vétérinaires) (art. 2 § 2 Règlement).

30 JORDAN(A.) *et al.*, *How 'New' Environmental policy instruments (NEPIs) spread in the European Union: An analysis of the role of the EU in shaping environmental governance*, 2003.

31 Les critères de l'écolabel européen pour les produits et les services prennent en considération tout le cycle de vie d'un produit (ou d'un service) à partir de la fabrication, y compris le choix des matières premières, la distribution, la consommation et l'utilisation jusqu'à l'élimination après usage.

32 Article 2 du Règlement (CE) n° 66/2010.

33 JORDAN (A.), WURZEL (R.K.W), ZITO (A.), et BRÜCKNER (L.), "European Governance and the Transfer of "New" Environmental Policy Instruments (NEPIs) in the European Union", *Public Administration*, Vol. 81, No. 3, 2003, pp. 555-574.

34 Horne (R.), "Limits to labels: The role of eco-labels in the assessment of product sustainability

---

and routes to sustainable consumption”, *International Journal of Consumer Studies*, 2009 p. 176.

35 Article 9 du Règlement (CEE) n° 880/92.

36 Article 13 du Règlement (CE) n° 66/2010.

37 Le Règlement (CE) n° 66/2010 s’applique également à l’Espace économique européen (EEE), voir notamment son champ d’application, article 2 § 1 : « Le présent règlement s’applique à toute marchandise ou service qui est fourni en vue d’être distribué, consommé ou utilisé sur le marché communautaire, à titre onéreux ou gratuit ». De plus, dans l’énoncé du Règlement, il est indiqué qu’il s’agit du « texte présentant de l’intérêt pour l’EEE ».

38 Annexe V, Exigences applicables aux organismes compétents, du Règlement n° 66/2010.

39 Article 4 du Règlement (CE) n° 66/2010.

40 Organismes désignés au niveau national, une administration publique ou un acteur privé, respectant la neutralité, l’indépendance et la transparence dans leurs activités.

41 Définition dans le Règlement : « ensemble de produits qui ont une finalité similaire et sont similaires du point de vue de l’utilisation, ou qui ont des propriétés fonctionnelles similaires, et sont similaires du point de vue de la perception par les consommateurs » (art. 3 Règlement).

42 Article 288 al. 2 TFUE.

43 L’outil en ligne ECAT (le catalogue électronique du label écologique de l’UE) a été développé par l’UE dans le cadre du système ECAS (service d’authentification de la Commission européenne), voir notamment le manuel d’utilisation de l’ECAT : [http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/ecat\\_user\\_manual/fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/ecat_user_manual/fr.pdf), consulté le 24 juillet 2018.

44 Voir notamment le Manuel de l’utilisation du label écologique de l’UE, p. 7 : [http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/user\\_manual/fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/user_manual/fr.pdf), consulté le 22 juillet 2018.

45 Annexe IV du Règlement (CE) n° 66/2010, « Contrat type relatif aux conditions d’utilisation du label écologique de l’UE », JO L 27 du 30.1.2010, p. 15.

46 Article 9 du Règlement (CE) n° 66/2010.

47 Les compétences d’exécution sont définies dans l’article 291 par 3 et 4 du TFUE. Dans le règlement 66/2010, elles sont définies comme suit : « Il y a lieu d’arrêter les mesures nécessaires pour la mise en œuvre du présent règlement en conformité avec la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l’exercice des compétences d’exécution conférées à la Commission », p. 2.

48 *Ibid.*

49 Considérant 8 du Règlement (CE) n° 66/2010.

50 Considérant 9 du Règlement (CE) n° 66/2010.

51 Article 8 § 2 du Règlement (CE) n° 66/2010.

---

Qui fait les écolabels européens ?

52 Voir notamment le considérant 17 du Règlement (CE) n° 66/2010 ; article 16 § 2 du même Règlement (CE) ; ainsi que la Décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, JO L 184 du 17.7.1999, p. 23, à laquelle il est fait référence.

53 Voir notamment l'article 291 du TFUE.

54 Article 8 § 2 du Règlement (CE) n° 66/2010.

55 Annexe I du Règlement (CE) n° 66/2010.

56 Article 5 § 1 du Règlement (CE) n° 66/2010 : « La Commission institue un comité de l'Union européenne pour le label écologique (CUELE) composé des représentants des organismes compétents de tous les États membres visés à l'article 4 et d'autres personnes intéressées ».

57 Ibid.

58 Ibid., § 2.

59 Ibid., article 2 de la Décision COM 2010/709/UE instituant le comité de l'Union européenne pour le label écologique, §1 Règlement intérieur du CUELE. La Commission définit la composition du CUELE et peut l'adapter en fonction des besoins. Les groupes d'intérêts désignés actuellement : Bureau européen des consommateurs (BEUC), EUROCOOP, Bureau européen de l'environnement (BEE), Business Europe, Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME), EUROCOMMERCE, Confédération Européenne des Associations de Petites et Moyennes Entreprises (CEA-PME).

60 Quorum de 50 % des membres. Règlement intérieur du CUELE.

61 Article 3 § 3 de la Décision COM 2010/709/UE.

62 Article 5 § 2 Règlement (CE) n° 66/2010.

63 D'ailleurs, en vertu du règlement intérieur du CUELE, *European Union Ecolabelling Board - Rules of Procedure*, version du 9 février 2011, dans l'article 2 sur les fonctions du CUELE, elles sont énumérées comme suit : i. Adoption d'un Plan de travail conjointement avec la Commission comportant une stratégie de travail et une liste non-exhaustive de groupes de produits (art. 7 § 4 Règlement) ; ii. Après consultation, avis sur les groupes de produits à développer et par qui (art. 7 § 1 Règlement) ; iii. Contribution au développement des critères (art. 5, art 8 § 2 Règlement) : a. Conseils sur l'approche stratégique dans le développement des critères, b. Discussions du résultat des groupes de travail sur des groupes de produits spécifiques et sur les projets dans le processus de développement des critères, c. Avis sur des questions spécifiques significatives pendant le développement par groupes de produits et sur questions transversales communes à tous les groupes de produits, d. Avis à la Commission sur la proposition finale des critères, e. Recommandations sur les exigences minimales en matière de performance environnementale (art. 5 Règlement) basées sur les résultats du processus de développement ou de révision des critères de l'écolabel européen ; iv. Avis sur le développement de critères écolabel pour les denrées alimentaires et aliments pour animaux (art. 6 § 5 Règlement) ; v. Contribution à tout examen de la mise en œuvre du programme écolabel (art. 5 Règlement).

---

64 Article 13 du Règlement (CE) n° 66/2010 sur les « Échanges d'informations et d'expériences ».

65 Article 13 § 2 du Règlement (CE) n° 66/2010.

66 *Ibid.*

67 Article 9 du Règlement (CE) n° 66/2010.

68 Article 10 du Règlement (CE) n° 66/2010.

69 Article 5 § 2 Règlement (CE) n° 66/2010.

70 Article 7 Règlement (CE) n° 66/2010.

71 *Ibid.*

72 Annexe I au Règlement (CE) n° 66/2010 détaillant la « Procédure applicable à l'élaboration et à la révision des critères du label écologique de l'UE.

73 Articles 7 § 2 ainsi que le point B de l'Annexe I du règlement portant sur la « Procédure simplifiée lorsque les critères ont été mis au point par d'autres systèmes de label environnemental EN ISO 14024 de type I » ; Article 8 du Règlement (CE) n° 66/2010.

74 Annexe I au Règlement (CE) n° 66/2010.

75 *Ibid.*

76 JORDAN (A.), WURZEL (R.K.W), ZITO (A.), et BRÜCKNER (L.), *op.cit.*

77 Voir le règlement intérieur du CUELE, *European Union Ecolabelling Board – Rules of Procedure*, version du 9 février 2011, *Decision making other than election of the President*, pp. 3-4.

78 Par exemple en Italie (<http://www.minambiente.it/pagina/ecolabel-ue>) ou en Belgique (<https://www.ecolabel.be/fr>), consultés le 24 juillet 2018.

79 Par exemple en Suède, il s'agit d'une société d'État sans but lucratif travaillant pour le compte du gouvernement (<http://www.svanen.se/Om-oss/>), consulté le 24 juillet 2018.

80 FRYDMAN (B.), « Chapitre I : Prendre les standards et les indicateurs au sérieux », in FRYDMAN (B.) et VAN WAEYENBERGE (A.), *Gouverner par les standards et les indicateurs*, Bruylant, Bruxelles, 2013, pp. 5-65.

81 Voir notamment pour la dialectique avec le système de l'OMC : VRANES (E.), *Climate Labelling and the WTO : The 2010 EU Ecolabelling Programme as a Test Case under WTO Law*, in HERRMANN (C.) et TERHECHTE (J.P.) (eds.), *European Yearbook of International Law (EYIEL)*, 2011 ; BERNSTEIN (S.) et HANNAH (E.), "Non-State Global Standard Setting and the WTO : Legitimacy and the Need for Regulatory Space", *Journal of International Economic Law*, 11(3), pp. 575-608, July 2008.

82 Article 11 § 1 du Règlement (CE) n° 66/2010.

Qui fait les écolabels européens ?

83 Article 11 § 2 du Règlement (CE) n° 66/2010.

84 Normes et standards mondialement reconnus établis dans le cadre de l'Organisation Internationale de normalisation (<https://www.iso.org/fr/standards.html>), consulté le 24 juillet 2018.

85 VRANES (E.), *Climate Labelling and the WTO : The 2010 EU Ecolabelling Programme as a Test Case under WTO Law*, in Herrmann/Terhechte (eds.), *European Yearbook of International Law* (EYIEL), 2 (2011).

86 Voir notamment le site officiel du label Der Blaue Engel : <https://www.blauer-engel.de/en/our-label-environment>, consulté le 24 juillet 2018.

87 Nordic Ecolabelling : <http://www.nordic-ecolabel.org/>, consulté le 24 juillet 2018.

88 Voir les plans du travail du label écologique de l'UE pour les années 2011-2015 et 2016-2018, « EU Ecolabel Work Plan », disponibles sur le site du label écologique européen : <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents.html>, consulté le 24 juillet 2018.

89 Voir le site officiel français pour les écolabels français (NF Environnement) et européen : <http://www.ecolabels.fr/fr/>, consulté le 24 juillet 2018.

90 Les normes ISO sont également utilisées pour faciliter la procédure de la mise en place de critères pour des produits dans le cadre du label écologique de l'UE, voir Annexe I au Règlement (CE) n° 66/2010 détaillant la « Procédure applicable à l'élaboration et à la révision des critères du label écologique de l'UE sous point B portant « Procédure simplifiée lorsque les critères ont été mis au point par d'autres systèmes de label environnemental EN ISO 14024 de type I »

91 FRYDMAN (B.) et LEWKOWICZ (G.), *Les codes de conduite: source du droit global?*, 2013.

92 FRYDMAN (B.), « Chapitre I : Prendre les standards et les indicateurs au sérieux », *op.cit.*, p. 21.

93 Article 267 TFUE.

94 *Ibid.*, p. 38.

95 Article 263 du TFUE, recours en annulation.

96 Article 263 alinéa 4 du TFUE.

97 Voir l'arrêt de la CJCE du 13 juillet 1963, *Plaumann*, Aff. C-25/62.

98 WRIGHT (R.) *op.cit.*

99 *Ibid.*

100 *Ibid.* Wright décrit les avantages de ce qu'il appelle *Legislative approach* comme étant : « Consistency and uniformity, clear objectives, easy compliance and monitoring, guarantees regulatory activity ».

101 *Ibid.* pour ce que est des avantages de *Voluntary approach*, il distingue : « Less confrontation ans resistance in policy formulation and implementation, low legislative requirements, flexibility, target-/context-orientation, encourages innovation by incentives, based on technically specialised



knowledge ».

102 Voir notamment KNILL (C.) et TOSUN (J.), “Hierarchy, networks, or markets : how does the EU shape environmental policy adoptions within and beyond its borders ?”, *Journal of European Public Policy*, 16:6, 2009, pp. 873-894.

103 Commission européenne, Eurobaromètre spécial, *L'attitude des citoyens européens à l'égard de l'environnement*, n° 416, avril 2014, p. 140, Commission européenne, Eurobaromètre spécial, *Attitudes à l'égard de la question de la production et de consommation durables*, n° 256, juillet 2009, pp. 25-33.

104 TANASESCU (I.), *Voluntary instruments in EU environmental policy*, 2005, p. 6; Benoît Frydman et Gregory Lewkowicz, « Les codes de conduite : source du droit global ? », 2013, Benoit Frydman et Gregory Lewkowicz, *Les codes de conduite: source du droit global?*, 2013, p. 17.

105 CJCE, 12 décembre 2002, Commission des Communautés européennes c. Conseil de l'Union européenne, Aff. C-281/01.

106 *Ibid.*, considérant 3.

107 *Ibid.*, considérant 30.

108 *Ibid.*, considérant 22.

109 Pour plus de détails sur les « jeux du droit » dans les accords mixtes, voir la contribution de Nicolas Levrat et Yuliya Kaspiarovich dans ce même ouvrage.

110 L'Avocat général, Siegbert Albert, ayant présenté les conclusions dans le cadre de cette affaire a statué dans le même sens ; conclusions présentées le 12 septembre 2002 dans le cadre de l'affaire C-281/01 Commission c. Conseil.

111 Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JO L 134, p. 114, et rectificatif, JO 2004, L 351, p. 44), telle que modifiée par le règlement (CE) n° 1422/2007 de la Commission, du 4 décembre 2007 (JO L 317, p. 34).

112 *Ibid.*, considérant 29.

113 Article 258 du TFUE, recours en manquement.

114 CJUE, 10 mai 2012, Commission européenne c. Royaume des Pays-Bas, Aff. C-368/10.

115 Les conclusions de l'Avocat général, Juliane Kokott, sont identiques dans le cadre de cette affaire : Les conclusions de l'Avocat général, présentées le 15 décembre 2011, dans l'affaire C-368/10, Commission européenne c. Royaume des Pays-Bas.

116 Préambule du Règlement (CEE) n° 880/92.

117 Préambule du Règlement (CE) n° 66/2010, considérant 15.

118 TANASESCU (I.), *op.cit.*

Qui fait les écolabels européens ?

PDF généré automatiquement le 2020-06-25 03:53:45

Url de l'article : <https://popups.uliege.be:443/1374-3864/index.php?id=1747>