

PARLEMENT EUROPÉEN

Documents de séance

1972 - 1973

17 avril 1972

DOCUMENT 15/72

Rapport

fait au nom de la commission juridique

sur les possibilités qu'offrent les traités communautaires en matière de lutte
contre la pollution du milieu et les modifications qu'il faut éventuellement
proposer d'y apporter

Rapporteur: M. André ARMENGAUD

Par lettre du 5 février 1971, la commission juridique a demandé l'autorisation d'élaborer un rapport sur les possibilités qu'offrent les traités communautaires en matière de lutte contre la pollution du milieu et aux modifications qu'il faut éventuellement proposer d'y apporter.

Le Président du Parlement européen, par lettre du 12 février 1971, a autorisé la commission à faire rapport sur ce problème. La commission des affaires sociales et de la santé publique a été saisie pour avis.

La commission juridique a nommé M. ARMENGAUD rapporteur, en date du 21 février 1972.

Au cours des réunions des 20 mars et 13 avril 1972, la commission juridique a examiné le projet de rapport et a adopté la proposition de résolution ainsi que l'exposé des motifs le 13 avril 1972, à l'unanimité.

Etaient présents : MM. Brouwer, président, Jozeau-Marigné, vice-président, Armengaud, rapporteur, Bousquet, Broeks, Glinne (remplaçant M. Ballardini), Héger, Koch, Lautenschlager, Meister, Outers, Reischl.

L'avis de la commission des affaires sociales et de la santé publique est joint au présent rapport.

A.

La commission juridique soumet au vote du Parlement européen, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RESOLUTION

sur

les possibilités qu'offrent les traités communautaires en matière de lutte contre la pollution du milieu et les modifications qu'il faut éventuellement proposer d'y apporter

Le Parlement européen,

- vu les traités instituant la C.E.C.A., la C.E.E. et la C.E.E.A.,
- vu le rapport de la commission juridique et l'avis de la commission des affaires sociales et de la santé publique (doc.15/72),
- considérant
 - a) que la qualité de vie n'est pas seulement fonction de la rémunération et des revenus de chacun mais l'est aussi des conditions et de l'environnement dans lesquels s'exerce l'activité des intéressés ou dans lesquels vit le citoyen,
 - b) que les nuisances en matière de bruit, de pollution de l'air ou de l'eau, le défaut de respect des sites ou des espaces verts en milieu urbain, l'urbanisation sauvage portent une atteinte grave aux conditions de vie et qu'il importe en conséquence de remédier à cette dernière,
 - c) que toutes les nuisances ci-dessus, comme la défense de l'environnement ou le respect du milieu dans lequel vivent et/ou travaillent les hommes, peuvent être soumis à des règles et des dispositions législatives ou réglementaires,
 - d) qu'il importe donc que de telles règles ou de telles dispositions nationales soient homogènes à l'échelle de la Communauté, afin que dans la mesure où leur influence sur les conditions de vie et de travail peut avoir un effet sur les prix de revient nationaux, il ne se crée pas de distorsions entre ces derniers lesquelles nuiraient aux conditions normales de concurrence entre productions homologues des Etats membres,
 - e) que la protection de l'environnement, fondement de conditions de vie acceptables, implique donc non seulement la conservation du cadre

de vie naturel, mais aussi la mise en oeuvre d'une politique active au sein de la société moderne,

f) qu'il s'agit donc d'un problème autant politique et économique que juridique qui intéresse toute la Communauté européenne;

1. estime qu'il doit se prononcer sur les aspects juridiques des problèmes de l'environnement;
2. constate que les problèmes que pose la dégradation progressive du cadre de vie ont un caractère global et transnational et que les menaces auxquelles l'environnement est exposé commencent enfin à être ressenties avec acuité;
3. constate que les problèmes de l'environnement sont très actuels, notamment en Europe occidentale, étant donné que les Etats membres de la Communauté et les pays candidats à l'adhésion font tous partie du nombre des pays dits industrialisés, dans lesquels les atteintes au cadre de vie se sont le plus manifestées,
4. considère qu'une action communautaire en vue de la protection du cadre de vie, dans l'acception la plus large du terme, non seulement au sein de la Communauté mais aussi à l'extérieur de celle-ci, s'impose d'urgence;
5. se félicite en conséquence de la présentation, en juillet 1971, de la première Communication de la Commission sur la politique de la Communauté en matière d'environnement (1);
6. estime souhaitable d'effectuer une étude sur les possibilités qu'offrent les traités européens en vue de mener une action communautaire en matière d'environnement;
7. constate qu'en vertu de l'article 55 du traité instituant la C.E.C.A., la Commission dispose, dans l'important secteur partiel du charbon et de l'acier, de certaines possibilités d'action mais limitées à la sécurité du travail;
8. constate de même que le Chapitre III (articles 30 à 39 inclus) du traité d'Euratom est entièrement consacré à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes;

(1) Doc.SEC (71) 2616 final

9. est conscient du fait que la dégradation de l'environnement n'était pas encore ressentie sur le plan général, au moment de l'élaboration du traité instituant la C.E.E., comme un problème communautaire aigu, ce qui pourrait expliquer l'absence, dans le traité, de dispositions spécifiques en la matière;
10. constate toutefois que le traité de la C.E.E. contient, dans le troisième considérant du préambule, ainsi que dans les articles 2, 36, 43, 75, 92, 93, 100, 101, 102, 116, 117, 118, 189, 228, 229, 230, 231, 235 et 236, un certain nombre de dispositions sur lesquelles la Commission peut ou pourrait se fonder directement ou indirectement, en vue de régler les problèmes liés à la dégradation du cadre de vie;
11. estime que l'article 100, qui prévoit le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres, a en soi une importance primordiale pour des actions communautaires dans le domaine de l'environnement, mais ne permet d'aborder ces problèmes que de manière indirecte et incomplète;
12. estime que, dans la mesure où les traités n'ont pas expressément prévu des pouvoirs d'action dans ce domaine, il faut faire recours à l'article 235 pour introduire un pouvoir de réglementation directe dans la Communauté en matière de politique de l'environnement et pour réaliser un programme général d'action;
13. souligne que l'article 235 implique, lorsque les conditions de son application sont réunies, une obligation d'agir qui doit être respectée aussi bien par la Commission que par le Conseil;
14. considère qu'il est urgent et important que le Conseil se prononce clairement en faveur de l'applicabilité de l'article 235 à l'ensemble des problèmes de l'environnement;
15. attire l'attention sur le fait que l'application de la procédure prévue à l'article 235, qui confère de nouvelles compétences aux institutions de la Communauté, permet de régler des problèmes aussi actuels et aussi complexes que les problèmes de l'environnement sans que les parlements nationaux et le Parlement européen - aussi longtemps que cette dernière institution n'aura que des pouvoirs consultatifs - puissent imposer leurs vues;

16. insiste auprès de la Commission pour qu'elle procède à un examen des possibilités permettant, à plus long terme, d'insérer dans le traité - éventuellement dans le cadre de l'élaboration, sur la base de l'article 236, du traité relatif à la fusion des Communautés - un chapitre spécial consacré à l'environnement afin de donner une meilleure assise à ses possibilités d'action en la matière;
17. estime souhaitable que la Communauté présente, dans le domaine de l'aménagement de l'environnement, un front uni à l'égard des pays tiers et des organisations internationales;
18. invite la Commission à prendre des initiatives en vue de coopérer avec d'autres organisations internationales, et notamment avec la Commission internationale pour la protection du Rhin, conformément aux compétences dont elle dispose en vertu des articles 116, 229, 230 et 231 du traité instituant la C.E.E.;
19. attire l'attention sur le mémorandum présenté en janvier dernier par le gouvernement français sur la mise en oeuvre de la coopération européenne dans le domaine de la protection de l'environnement, qui pourrait être considéré comme une réaction officielle de la France au programme d'action élaboré par la Commission dans sa première Communication;
20. constate que, dans ce mémorandum, le gouvernement français préconise, pour résoudre les problèmes de l'environnement, l'organisation de consultations intergouvernementales dans le cadre du Conseil, sans que la Commission soit invitée à y prendre part;
21. estime cependant que la Commission devrait prendre part à ces consultations intergouvernementales en tant qu'institution autonome et indépendante et coordonatrice des actions des Etats membres;
22. considère que les Etats membres ne devront pas choisir la solution de facilité consistant à attendre une réglementation européenne pour agir contre la violation des dispositions nationales arrêtées en vue d'empêcher les nuisances;
23. estime indispensable que les autorités veillent rigoureusement aussi bien sur le plan communautaire que national, voire intergouvernemental quand des pays tiers sont également en cause,

à ce que les dispositions arrêtées dans le domaine de l'environnement soient strictement respectées;

24. défend le principe selon lequel les auteurs de la pollution ronnement doivent être rendus responsables, tant sur le plan civil que sur le plan pénal, des dommages matériels et immatériels qu'ils ont causés, quelles qu'en soient pour eux les conséquences;
25. estime qu'il est primordial
- que les autorités interviennent au moment où est prévu un aménagement du territoire pouvant avoir un effet sur les sites ou un projet contenant des éléments polluants ou pouvant avoir des effets polluants,
 - que les instances nationales ou communautaires encouragent la mise au point de techniques permettant de récupérer les agents polluants à des fins de recyclage industriel,
 - que le public et surtout la jeunesse soient amenés, par l'éducation et la formation, à prendre conscience des conséquences graves que la dégradation de l'environnement peut avoir pour eux-mêmes autant que pour leurs concitoyens;
26. souligne qu'une politique communautaire vraiment efficace dans le domaine de l'environnement dépend en tout premier lieu de la volonté politique des Etats membres d'appliquer d'abord et sans faiblesse les lois et règlements existant en la matière, comme de résoudre en commun les problèmes que posent la lutte contre les nuisances et la défense de l'environnement;
27. formule ~~expressément~~ le vœu que le Conseil fasse preuve, étant donné le caractère ~~impérieux~~ des problèmes de l'environnement, de la sagesse politique voulue pour rechercher une solution communautaire à ces problèmes et qu'il mette tout en oeuvre pour intégrer cette matière dans les traités européens;
28. charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente à la Commission et au Conseil des Communautés européennes.

EXPOSE DES MOTIFSI. INTRODUCTION

1. Après avoir, pendant des décennies, recherché dans les pays hautement industrialisés et dans tous les domaines la productivité maximale, les producteurs se sont aperçus que les conditions de vie jouaient un rôle décisif dans le comportement des travailleurs de toute catégorie et l'appréciation que les usagers comme le citoyen en général pouvait avoir à l'égard des nuisances et de ceux qui en étaient responsables.

Les conditions de vie sont en effet fonction de très nombreux facteurs dont chacun exerce une influence sur les hommes et la nature : conditions de travail à l'usine, facilités de transport du lieu de travail au domicile, climat géographique, danger de l'activité, risque de pollution atmosphérique ou de pollution des eaux de rivière et de mer, possibilités de distraction, qualité du site où se trouvent le domicile et le lieu de travail, défense contre le bruit, qualité du paysage.

Tous ces facteurs ont une importance économique qui ne relève pas de la compétence de la commission juridique, mais la plupart d'entre eux peuvent être soumis à des règles, à des dispositions législatives ou réglementaires. C'est d'ailleurs le cas dans les pays membres de la Communauté, mais encore faut-il, pour que la concurrence puisse jouer entre producteurs des pays membres, que les dispositions nationales d'un Etat ne pèsent pas plus sur les prix de revient que dans les autres.

Il en résulte un motif essentiel pour la commission juridique d'émettre une opinion sur les aspects juridiques des problèmes de l'environnement.

Il lui appartient de le faire d'autant plus que dans les Etats membres les nombreuses dispositions nationales, législatives ou réglementaires sont plus ou moins suivies, acceptées ou appliquées dans le même temps où se manifeste un courant d'opinion demandant l'amélioration des conditions de vie rappelées ci-dessus.

Ainsi faut-il que chacun soit bien conscient de ce que signifie la protection de l'environnement, fondement de conditions de vie acceptables: à savoir non seulement la conservation du cadre de vie naturel, mais aussi la mise en oeuvre d'une politique active en vue d'améliorer les conditions de vie au sein de la société moderne.

2. L'ensemble des problèmes liés à la dégradation de l'environnement présente les caractéristiques ci-après :

- a) ces problèmes ont un caractère global : ils ne se posent pas seulement dans certains secteurs; l'environnement naturel est gravement menacé dans sa totalité et cette menace se manifeste entre autres par l'extinction de certaines espèces végétales et animales, l'épuisement des ressources naturelles, la pollution de l'atmosphère, des eaux et du sol, l'augmentation des mauvaises odeurs et du bruit, l'accroissement et une concentration parfois excessive de la population etc.
- b) ces problèmes ont un caractère transnational : la dégradation de l'environnement ne s'arrête pas aux frontières nationales; elle s'étend à tous les pays situés dans une même zone industrialisée. C'est ainsi qu'en Europe, par exemple, les facteurs de pollution existant dans un Etat peuvent dégrader l'environnement dans un autre Etat. Le déversement de déchets à l'origine d'un fleuve peut nuire à la qualité de l'eau et compromettre le milieu naturel de la faune aquatique à son embouchure; or, cette embouchure peut être située dans un autre Etat qui ne sera pas forcément un Etat limitrophe.
- c) ces problèmes sont devenus récemment aigus : c'est ainsi que vers le milieu des années 1960, les pays industrialisés se rendirent réellement compte de toute leur ampleur et de leur gravité, c'est-à-dire lorsqu'ils commencèrent à constituer une menace constante pour la société. Depuis lors, la plupart des Etats ont certes tendu à renforcer les mesures favorables à la défense de l'environnement, mais on ne peut pas dire qu'ils ont déjà mis en oeuvre une politique cohérente en matière d'environnement. Toutefois, deux pays membres de la Communauté européenne ont récemment créé, au niveau national, des ministères de l'environnement : en France, on a institué au début de l'année 1971 le ministère de la protection de la nature et de l'environnement et les Pays-Bas ont créé, six mois plus tard, le ministère de la santé publique et de l'hygiène du milieu.

3. Les considérations précitées, appliquées aux Communautés européennes, permettent de dégager les conclusions suivantes :

Les Etats membres de la Communauté et les pays candidats à l'adhésion appartiennent tous aux pays dits industrialisés, de sorte que les problèmes de l'environnement sont très actuels en Europe occidentale.

ad_a) Il importe de résoudre d'urgence ces problèmes, étant donné leur caractère général, leur ampleur et leurs incidences.

ad_b) En raison du caractère transnational de ces problèmes, des actions isolées menées par des Etats souverains ne seraient ni efficaces ni équitables. Une attitude coordonnée des Etats membres de la Communauté permettra de réduire les coûts, d'augmenter les chances de réussite des actions entreprises et d'éviter des facteurs de distorsions des coûts.

ad_c) Le fait que ces problèmes soient récents explique que le traité instituant la C.E.E. ne contienne pas de dispositions générales relatives à l'aménagement de l'environnement si ce n'est sous la forme très générale d'amélioration du niveau de vie des travailleurs.

II. LES MOYENS JURIDIQUES DANS LE CADRE DES TRAITES EUROPEENS

A. Le traité instituant la C.E.C.A.

4. La Commission européenne dispose, dans l'important secteur partiel du charbon et de l'acier de certaines possibilités d'action qui concernent toutefois exclusivement la sécurité du travail. En vertu de l'article 55, paragraphe 1, la Commission est en effet tenue d'encourager la recherche technique et économique intéressant la production et le développement de la consommation du charbon et de l'acier ainsi que la sécurité du travail dans ces industries. Aux termes du paragraphe 2 de ce même article, de telles recherches peuvent être suscitées et facilitées en provoquant un financement en commun par les entreprises intéressées ou en y consacrant des fonds reçus à titre gratuit.

5. D'après la "première Communication" de la Commission européenne, plusieurs programmes de recherches ainsi que des recherches isolées ont été, depuis 1956, encouragés et ont bénéficié de la participation financière de la C.E.C.A. Ces programmes ont entre autres pour but de protéger les travailleurs contre les dangers des émissions de poussières et de gaz dans les mines (1).

6. La commission juridique souscrit pleinement à ces actions. Elle est toutefois consciente du fait que la sécurité du travail dans l'industrie sidérurgique, bien qu'ayant en soi une importance essentielle, ne couvre qu'un aspect très limité de l'ensemble des problèmes posés par l'environnement, étant donné que celui-ci est exposé, en général, à des menaces de plus en plus nombreuses.

(1) Doc. SEC (71) 2616 final, p. A-1.

B. Le traité instituant la C.E.E.A.

7. Le traité d'Euratom consacre un chapitre entier (le chapitre III) à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes.

A cet effet, le Conseil fixe des normes de base (article 31, alinéa 2), terme par lequel on entend les doses maxima admissibles, les expositions et contaminations maxima admissibles ainsi que les principes fondamentaux de surveillance médicale des travailleurs (article 30). Chaque Etat membre établit les dispositions législatives, réglementaires et administratives propres à assurer le respect de ces normes de base (article 33 premier alinéa) et la Commission fait toutes recommandations en vue d'assurer l'harmonisation des dispositions applicables à cet égard dans les Etats membres (article 33 alinéa 2). Les Etats membres sont tenus de communiquer à la Commission les projets de dispositions de même nature qu'ils envisagent d'arrêter.

En outre, chaque Etat membre construit les installations nécessaires pour effectuer le contrôle permanent du taux de la radio-activité de l'atmosphère, des eaux et du sol, ainsi que le contrôle du respect des normes de base (article 35, premier alinéa). Les renseignements concernant ces contrôles sont communiqués à la Commission (article 36) qui a le droit d'accéder aux installations de contrôle (article 35 alinéa 2). Chaque Etat membre est tenu de fournir à la Commission les données de tout projet de rejet d'effluents radioactifs permettant de déterminer si la mise en oeuvre de ce projet est susceptible d'entraîner une contamination radioactive des eaux, du sol ou de l'espace aérien d'un autre Etat membre (art. 37 premier alinéa). La Commission donne son avis à ce sujet (article 37 alinéa 2).

Par ailleurs, la Commission adresse aux Etats membres toutes recommandations en ce qui concerne le taux de radioactivité de l'atmosphère, des eaux et du sol (article 38 premier alinéa) et, en cas d'urgence, elle arrête des directives par lesquelles elle enjoint à l'Etat membre en cause de prendre les mesures nécessaires pour éviter un dépassement des normes de base et pour assurer le respect des réglementations (article 38 alinéa 2). Si cet Etat ne se conforme pas, dans le délai imparti, à la directive de la Commission, l'affaire peut immédiatement être portée devant la Cour de Justice (article 38 alinéa 3).

8. Dans sa première Communication, la Commission déclare que les premières normes de base ont été fixées dès février 1959 et que, depuis

cette date, les directives fixant les normes de base ont été complétées et modifiées à deux reprises (1). Elle indique en outre qu'au premier juin 1970, dans le cadre de l'application de l'article 37, 67 projets de rejet d'effluents radioactifs avaient été soumis à la Commission.

9. La commission juridique constate que la réglementation relative à la protection de l'environnement est bien plus élaborée dans le traité d'Euratom - qui, tout comme le traité de la C.E.C.A., porte sur un secteur précis de l'économie - que dans les deux autres traités (nous verrons plus loin que le traité de la C.E.E. ne contient pratiquement pas de dispositions à ce sujet). Il est incontestable que cet état de choses est lié au fait que la menace de rejet d'effluents radioactifs est beaucoup plus immédiate et ressentie beaucoup plus fortement que celle des autres facteurs de pollution de l'environnement. Mais cette réglementation n'a pas pour autant calmé les inquiétudes des populations voisines de centrales nucléaires qui ajoutent aux nuisances classiques de la production d'énergie thermique le sentiment, même s'il est mal fondé, du danger.

Enfin, la commission juridique constate qu'un rôle prépondérant a été dévolu à la Commission européenne dans cette procédure.

C. Le traité instituant la C.E.E.

10. Le traité instituant la C.E.E., sous réserve de l'observation faite au point 3, ne contient aucune disposition ayant un rapport direct avec les problèmes de l'environnement; cette lacune est probablement imputable au fait qu'en 1957, ce problème n'était pas encore suffisamment actuel. Le traité contient néanmoins un certain nombre de dispositions qui peuvent avoir un rapport indirect avec la protection de l'environnement.

Aux termes de l'article 36, les dispositions relatives à la suppression des restrictions quantitatives entre les Etats membres (articles 30 à 34 inclus) ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions

(1) Directive du Conseil, du 2 février 1959, fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes (J.O. n° 11 du 20 février 1959, p. 221). Cette directive a été modifiée par la directive du Conseil du 5 mars 1962 (J.O. n° 57 du 9 juillet 1962, p. 1633) et par la directive du Conseil du 27 octobre 1966 (J.O. n° 216 du 20 novembre 1966, p. 3693).

d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées entre autres par des raisons de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux.

Il est donc concevable qu'un Etat membre applique ces dispositions pour interdire l'importation ou même le transit de produits polluants en provenance d'autres Etats membres. L'article 36 ne fait évidemment pas obstacle à l'harmonisation, conformément à l'article 100, des législations en question.

11. A l'article 117, les Etats membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre. Pour atteindre cet objectif, on mentionne entre autres le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives.

Par ailleurs, la Commission est tenue, en vertu de l'article 118, d'effectuer des études et de présenter des avis afin de promouvoir une collaboration étroite entre les Etats membres dans le domaine social, notamment en matière de maladies professionnelles et d'hygiène du travail.

Etant donné que ces deux dispositions sont limitées, tout comme l'article 55 du traité instituant la C.E.C.A., aux travailleurs, leur portée ne s'étend qu'à un domaine partiel de l'environnement.

12. Dans sa première Communication, la Commission indique que les moyens juridiques dont dispose la Communauté dans ce domaine sont limités et ne permettent d'aborder les problèmes de protection de l'environnement que de manière indirecte et incomplète.

Mais, pour atteindre les objectifs du traité de la C.E.E., il est nécessaire de prendre des mesures visant à éliminer les entraves aux échanges entre les Etats membres et d'instaurer un système qui ne fausse pas les conditions de concurrence dans le Marché commun. En conséquence, on ne peut, dans le cadre du traité de la C.E.E., étudier les problèmes de l'environnement qu'en fonction de leurs incidences sur les échanges et les conditions de concurrence.

13. C'est dans cette perspective qu'il faut, par exemple, considérer l'article 100, qui prévoit le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun.

L'application de l'article 100 est donc possible, à condition :

- a) qu'il existe des dispositions nationales dans au moins un Etat membre, ce qui, dans le domaine de l'aménagement de l'environnement, ne sera pas toujours le cas à l'heure actuelle;
- b) que les dispositions nationales en question aient une incidence directe sur la réalisation du Marché commun, c'est-à-dire qu'elles permettent à l'offre et à la demande de jouer librement sans que les Etats membres établissent des discriminations fondées sur la nationalité ou faussent la concurrence d'une autre manière.

En ce qui concerne le point b), la commission des affaires sociales et de la santé publique est d'avis, dans le rapport élaboré par M. Jahn sur la première Communication de la Commission "que précisément, ces conditions sont en général remplies dans le domaine de la protection de l'environnement. Les divergences entre les législations nationales impliquent des différences entre les charges financières que les entreprises de la Communauté ont à supporter pour respecter les obligations qui leur sont imposées en matière de protection de l'environnement. Ces différences ont une incidence sur le fonctionnement du Marché commun et suscitent des distorsions de la concurrence entre les entreprises". (1)

Par ailleurs, la commission juridique peut entièrement souscrire au point de vue émis dans le rapport précité, selon lequel l'Exécutif a non seulement la possibilité, mais l'obligation de présenter des propositions de directives d'harmonisation fondées sur l'article 100, si les conditions d'application de cet article sont réunies.

La commission juridique tient toutefois à faire observer que cette obligation repose sur l'un des principaux objectifs du traité instituant la C.E.E., à savoir la réalisation du Marché commun dans le sens précité (2) ce qui ressort de la condition énoncée à l'article 100. L'obligation d'agir en vertu de l'article 100 ne découle nullement de la nécessité de résoudre les problèmes de l'environnement en tant que tels.

(1) Doc. 9/72, paragraphe 10.

(2) Cf. également les articles 2 et 3 h) du traité instituant la C.E.E.

Aussi peut-elle souscrire à la constatation de l'Exécutif, selon laquelle l'article 100, s'il permet d'aborder les problèmes de l'environnement, ne le fait que de manière indirecte et incomplète:

- incomplète du fait que les législations nationales ne sont pas encore suffisamment élaborées dans ce domaine et de ce que l'article 100 peut s'appliquer aux dispositions relatives aux nuisances dues aux entreprises, mais non aux personnes physiques;
- indirecte du fait que les problèmes de l'environnement n'ont pas, dans le cadre de l'article 100, un caractère autonome et spécifique.

Il en résulte que l'application de l'article 100, s'il est important pour une approche des problèmes de l'environnement, ne suffit pas en elle-même.

14. L'harmonisation de certaines dispositions législatives sur l'environnement pourra être entreprise conformément à l'article 100 dans le cadre du programme général sur l'élimination des entraves techniques aux échanges, adopté le 28 mai 1969 par le Conseil (1). Ce programme a pour objet l'harmonisation des législations fixant les normes de sécurité pour les produits industriels et alimentaires. Parmi ces produits, il en est qui exercent une action de dégradation sur l'environnement.

Dans le cadre de ce programme, les représentants des Etats membres ont conclu un accord dit de statu quo, selon lequel les Etats membres sont tenus d'informer la Commission des mesures qu'ils envisagent d'appliquer. Les Etats membres sont en outre invités à surseoir provisoirement à l'adoption de ces mesures. La période de statu quo est alors mise à profit pour l'élaboration d'une directive qui, dans des délais très brefs, conformément à cet accord, devra être adoptée par le Conseil selon la procédure prévue à l'article 100.

Jusqu'à présent, le Conseil a arrêté deux directives dans ce contexte:

- celle du 6 février 1970, relative au niveau sonore admissible et au dispositif d'échappement des véhicules à moteur (2),
- celle du 20 mars 1970, relative à la pollution de l'air par les gaz provenant des moteurs à allumage commandé équipant les véhicules à moteur (3).

C'est donc fort peu.

(1) J.O. n° C 76 du 17 juin 1969

(2) J.O. n° L 42 du 23 février 1970

(3) J.O. n° L 76 du 6 avril 1970

Selon la première Communication de la Commission, d'autres directives concernant des produits toxiques ou polluants sont en cours d'examen au Conseil ou en préparation dans les services de la Commission en vue de leur adoption dans des délais assez proches (1).

La commission juridique ne manquera pas d'examiner avec intérêt ces propositions de directives mais elle souhaiterait voir la Commission proposer un planning des mesures qu'elle envisage. En ce qui concerne la biodégradabilité des détergents, le Parlement européen a approuvé, le 18 janvier dernier, un rapport présenté par M. Liogier au nom de la commission des affaires sociales et de la santé publique (2).

15. Aux termes de l'article 101, le Conseil peut arrêter des directives lorsqu'une disparité existant entre les dispositions législatives des Etats membres fausse les conditions de concurrence.

En vertu de l'article 102, la Commission peut, pour cette même raison, adresser aux Etats membres des recommandations lorsque l'un de ceux-ci veut établir ou modifier des dispositions nationales.

Contrairement à l'article 101 les directives et les recommandations faites conformément aux articles 101 et 102 peuvent être adressées à certains Etats membres.

Théoriquement, le Conseil ou la Commission peuvent proposer des mesures visant à suspendre ou à empêcher l'application de certaines dispositions concernant la protection de l'environnement prises dans un ou plusieurs Etats membres du fait que ces dispositions pourraient provoquer des distorsions au sens des articles 101 et 102 du traité.

La commission juridique estime qu'en raison du caractère urgent des problèmes de l'environnement, il convient d'éviter de prendre de telles mesures.

16. Cette observation vaut mutatis mutandis pour les articles 92 et 93, sur la base desquels il est possible de prendre des mesures visant la suppression des aides accordées par un ou plusieurs Etats membres, aides qui faussent la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

En outre, on peut admettre que certaines aides, comme celles qui sont destinées, conformément à l'article 92, paragraphe 3 bis b), à pro-

(1) Doc. SEC (71) 2616 final, p. A-9

(2) Doc. 192/71

mouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun, sont compatibles avec le Marché commun. Peut-être certaines activités dans le domaine de la protection de l'environnement pourraient-elles également être considérées comme telles.

17. Le traité ne confère pas aux institutions de la Communauté de compétences générales pour prendre des décisions. Par contre, elles disposent de nombreuses compétences spécifiques, les compétences dites d'attribution, qui leur sont accordées article par article. L'article 4 paragraphe 1 dispose en effet que chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le traité (1).

Afin d'assurer le bon fonctionnement du marché commun, qui pourrait être compromis en l'absence de compétences dans certains domaines, les auteurs du traité ont prévu une disposition spéciale à l'article 235 (2).

Aux termes de cet article, si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil prend les dispositions appropriées.

Les deux conditions principales à l'application de l'article 235 sont les suivantes :

- a) une action de la Communauté est nécessaire;
- b) les pouvoirs d'action requis à cet effet ne sont pas prévus dans le traité.

En ce qui concerne les problèmes de l'environnement, les deux conditions sont remplies.

18. Une analyse plus détaillée de l'article 235 à la lumière de l'aménagement de l'environnement amène la commission juridique à formuler les observations ci-après :

- a) "Dans le fonctionnement du Marché commun" : la commission juridique considère qu'il ne lui appartient pas de juger en premier dans quelle mesure une politique en matière d'environnement est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement des échanges au sein de la Communauté. Elle estime toutefois que, dans les circonstances actuelles, il n'est pas possible de mettre en oeuvre une politique sociale et économique efficace (prospérité) sans tenir compte de l'ensemble des facteurs qui influent sur l'environnement (bien-être) et sans éviter des mesures dispersées dans les Etats membres.

(1) Cf. également les art. 145 premier alinéa, 155 troisième tiret, 189 premier alinéa, du traité de la C.E.E. ainsi que les dispositions correspondantes des traités C.E.C.A. et Euratom.

(2) Cf. également l'art. 203 du traité d'Euratom et l'art. 95 du traité C.E.C.A.

b) "Pour réaliser l'un des objets de la Communauté" : Ces objectifs sont énumérés à l'article 2. On pourrait élaborer une politique de la Communauté en matière d'environnement dans l'optique de certains de ces objectifs :

- le développement harmonieux de l'activité économique,
- un relèvement accéléré du niveau de vie,
- des relations plus étroites entre les Etats membres.

Dans ce contexte, on doit également, comme il a été dit dans le par.3 c), mentionner ^{l'un} des considérants figurant dans le préambule au traité, dans lequel les Hautes Parties Contractantes assignent pour but essentiel à leurs efforts l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi des peuples de la Communauté.

c) "..... le Conseil prend les dispositions appropriées".

En premier lieu, il convient de penser aux actes pris en application de l'article 189 (règlements, directives, décisions, recommandations et avis). Mais les mesures en question ne doivent pas rester limitées à ces actes. C'est ainsi qu'il faut tenir compte de la possibilité prévue à l'article 228, à savoir la conclusion d'accords entre la Communauté et un ou plusieurs Etats ou une organisation internationale. Cette possibilité n'est pas négligeable, étant donné que les Etats qui ne font pas partie de la Communauté et d'autres organisations internationales attachent également une importance croissante à la dégradation de l'environnement, ainsi qu'il ressort d'ailleurs de la première communication de la Commission.

La commission juridique estime, tout comme la Commission européenne, que, dans la mesure où les traités n'ont pas expressément prévu de pouvoir d'action dans le domaine en cause, il faut faire recours à l'article 235 pour introduire un pouvoir de réglementation directe dans la Communauté en matière de politique de l'environnement et pour réaliser le programme général d'action.

19. Dans le rapport de M. Jahn, dont il est fait état précédemment, on peut lire que l'article 235 implique une obligation d'agir lorsque les conditions de son application sont réunies. Selon ce rapport, cette obligation doit être respectée aussi bien par la Commission que par le Conseil. En d'autres termes, l'Exécutif n'a pas à obtenir l'autorisation préalable du Conseil pour présenter les propositions nécessaires (1).

(1) Doc. 9/72, paragraphe 14.

De l'avis de la commission juridique, ce point de vue est, en soi, tout à fait fondé.

A ce propos, on pourrait ajouter qu'en principe, chaque institution peut, conformément à l'article 175 du traité instituant la C.E.E., former auprès de la Cour de Justice un recours en carence contre le Conseil, si ce dernier s'abstient de statuer sur une proposition de la Commission fondée sur une disposition du traité, donc, dans le cas d'espèce, sur l'article 235.

La commission juridique estime qu'il est urgent que le Conseil se prononce clairement en faveur de l'applicabilité de l'article 235 en matière d'environnement.

20. Enfin, la commission juridique tient encore à présenter quelques observations marginales en ce qui concerne l'application de l'article 235.

La procédure prévue à l'article 235 qui, contrairement à l'article 100, crée de nouvelles compétences, ne prévoit pas la consultation des Parlements nationaux. De ce fait, il est indiscutable que les actions auraient l'avantage extrêmement important dans ce domaine, de pouvoir être menées rapidement. En cas d'application de cet article, un problème aussi actuel et aussi complexe que l'aménagement de l'environnement pourrait par conséquent être réglé sans qu'aucune représentation parlementaire nationale puisse imposer ses vues. Cette objection restera valable aussi longtemps que le Parlement européen ne disposera pas de pouvoirs plus étendus.

De surcroît, la commission juridique estime que l'article 235 doit en premier lieu être considéré comme un article dont le but principal est de combler d'éventuelles lacunes dans le domaine des compétences conférées par le traité aux institutions. Dans un domaine aussi vaste que celui de la protection de l'environnement, une telle disposition n'offre pas, à longue échéance, une sécurité juridique suffisante.

C'est pour cette raison que la commission juridique estime que l'application de l'article 235 - qui constitue assurément, étant donné l'urgence du problème, une solution valable au stade actuel - devrait, en principe, être de nature provisoire.

Dès lors, elle considère comme nécessaire qu'à terme, de nouvelles dispositions soient insérées dans le traité en vue de régler les problèmes complexes de la nature de ceux en cause.

21. Une telle possibilité est offerte par l'article 236, qui prévoit une procédure de révision du traité (1). Cet article stipule que les Etats membres ou la Commission peuvent soumettre des projets de révision au Conseil qui, après avoir consulté le Parlement européen, peut décider de convoquer une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter au traité. Ces modifications n'entreront en vigueur qu'après avoir été ratifiées et donc approuvées par les parlements nationaux.

Toutefois, l'application de cette procédure n'est pas possible dans un proche avenir en raison des délais très longs qu'elle implique.

La commission juridique insiste néanmoins auprès de l'Exécutif pour qu'il procède à un examen des possibilités permettant, à plus long terme, d'insérer dans le traité - éventuellement dans le cadre de l'élaboration, sur la base de l'article 236, du traité relatif à la fusion des trois Communautés - un chapitre spécial consacré à l'environnement.

D. Relations avec d'autres organisations internationales

22. L'annexe C de la première Communication de la Commission donne la liste des principales organisations internationales qui s'occupent des problèmes d'environnement ainsi qu'un bref aperçu des activités de ces organisations dans le domaine de l'environnement.

Dans ce contexte, la commission juridique souligne que les articles 229, 230 et 231 du traité instituant la C.E.E. confèrent à la Communauté, et en particulier à la Commission, le " jus communicandi " pour ce qui est des relations et de la coopération avec des organisations internationales dont certaines sont citées nommément.

L'article 229 alinéa 2 dispose même que la Commission assure des liaisons opportunes avec toutes organisations internationales.

La commission juridique insiste auprès de l'Exécutif pour qu'il utilise pleinement les compétences qui lui sont conférées par le traité dans le domaine de l'aménagement de l'environnement. Des contacts intensifs avec les différentes organisations internationales diminuent les risques de double emploi et favorisent des actions coordonnées.

(1) Cf. également les articles 204 du traité de la CEEA et 96 du traité de la CECA.

23. C'est également dans cette optique qu'il convient d'analyser une éventuelle coopération de l'Exécutif avec la Commission internationale pour la protection du Rhin, créée à Berne, le 29 avril 1963.

Dans le paragraphe 5 de la résolution qu'il a adoptée le 16 décembre 1971 sur la lutte contre la pollution des eaux fluviales et notamment des eaux du Rhin, le Parlement européen charge en effet sa commission compétente d'examiner attentivement quant à leurs aspects institutionnels les propositions faites dans ce cadre (1).

Le fait que la commission du Rhin ne soit pas une organisation internationale au sens du droit international ne doit pas être considéré comme un obstacle insurmontable dans le domaine précité, car l'article 229 alinéa 2 du traité peut sans aucun doute être largement interprété.

Il convient toutefois de ne pas oublier que, dans la pratique, la coopération avec la commission internationale du Rhin dépendra à peu près entièrement du bon vouloir des Etats membres des Communautés européennes. En effet, en dehors de la Belgique et de l'Italie, tous les Etats membres ainsi que la Suisse ont signé l'accord de Berne et sont donc représentés au sein de la commission internationale.

Cela ne doit toutefois pas empêcher l'Exécutif de prendre les initiatives nécessaires en vue de cette coopération.

24. Enfin, l'article 116 dispose que, pour toutes les questions qui revêtent un intérêt particulier pour le Marché commun, les Etats membres ne mènent plus, à partir de la fin de la période de transition, qu'une action commune dans le cadre des organisations internationales de caractère économique. A cet effet, la Commission soumet au Conseil des propositions relatives à la portée et à la mise en oeuvre de cette action commune.

III. CONSULTATION ENTRE LES ETATS MEMBRES DANS LE CADRE DU CONSEIL

25. Il y a peu de temps, le gouvernement français a transmis à la Commission européenne un memorandum sur la mise en oeuvre de la coopération européenne dans le domaine de la protection de l'environnement. Ce memorandum peut être considéré comme une réaction officielle de la France au programme d'action élaboré par l'exécutif dans sa Première Communication.

(1) Doc. 223/71.

En ce qui concerne les aspects institutionnels de la coopération que le gouvernement français souhaiterait voir s'instaurer entre le Conseil et la Commission, d'une part, et les Etats membres entre eux, d'autre part, deux propositions sont faites dans ce memorandum :

- a) l'organisation, à intervalles réguliers, de consultations au niveau ministériel dans le cadre du Conseil, auxquelles prendraient part les ministres compétents en matière de politique d'environnement. Ces consultations doivent permettre, entre autres, de définir l'orientation des activités futures et d'examiner de quelle manière le Conseil et la Commission pourraient coopérer dans ce domaine ;
- b) l'institution d'un comité relevant du Conseil et composé de hauts fonctionnaires gouvernementaux. Ce comité pourrait être chargé d'examiner les problèmes spécifiques de l'environnement et aurait entre autres la tâche de promouvoir la coopération entre les Etats membres dans le domaine de l'aménagement de l'environnement.

Ces propositions font apparaître que le gouvernement français souhaite que l'examen des problèmes de l'environnement se fasse principalement dans le cadre des consultations intergouvernementales entre les représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil. Sans doute veut-on également, du côté français, instaurer une coopération entre le Conseil et la Commission, mais il ne ressort aucunement du memorandum que la Commission prendra part aux consultations au niveau ministériel ou administratif. Aucun rôle n'a donc été dévolu à l'exécutif dans cette procédure de coopération.

La commission juridique estime cependant que l'Exécutif doit prendre part, en tant qu'organe autonome et indépendant et coordonnateur des dispositions nationales, aux consultations préparatoires qui ont lieu au niveau ministériel et administratif.

C'est en effet à l'Exécutif qu'il incombe par excellence :

- de prendre les initiatives indispensables en vue de mettre en oeuvre la collaboration entre les Etats membres,
- de coordonner les activités qui résultent de cette collaboration et
- d'en assurer en quelque sorte la continuité.

C'est pour ces raisons que la commission juridique est très réservée sur le principe de l'organisation institutionnelle prévue dans le memorandum présenté par la France.

IV. CONCLUSIONS

26. La commission juridique tient à souligner qu'une politique communautaire vraiment efficace dans le domaine de l'environnement dépend en tout premier lieu de la volonté politique des Etats membres de résoudre en commun ces problèmes. Afin d'assurer une action cohérente de la Communauté, il convient de mettre en oeuvre une telle politique dans le cadre des traités européens; au nombre des actions menées dans ce cadre, il faut évidemment aussi compter celles qui sont fondées sur les articles 235 et 236. Ainsi, la Commission européenne sera mise en mesure de déployer de manière efficace des activités qui pourront déboucher sur la prise de mesures ayant force obligatoire.

27. Elle considère également qu'il ne conviendrait pas que les Etats membres prennent la solution de paresse consistant à attendre une réglementation européenne pour agir en matière d'environnement et mettre un terme à l'insuffisante attention que des pays membres portent aux textes nationaux existants destinés à empêcher les nuisances.

Témoin l'annexe II au rapport de votre rapporteur devant le Sénat français au titre de la commission des finances, n° 54 - annexe 9 au rapport général du 19 novembre 1970 sur l'application des textes législatifs et réglementaires français en matière de pollution des eaux. Ceux-ci en effet, en dépit et peut-être en raison de leur sévérité, ont été en général utilisés avec une telle mansuétude que les responsables de la pollution se tiraient des obligations qui leur étaient imposées par le paiement d'une amende symbolique à l'abri de laquelle la pollution continuait.

Si des textes communautaires devaient avoir le même sort, il en serait fait de la lutte anti-pollution en Europe.

Et on peut en dire autant en matière foncière où l'urbanisation sauvage, développée à coup de dérogation, très profitables aux promoteurs et constituant un enrichissement sans cause, a ruiné les espoirs des populations pour un habitat urbain convenable.

28. Votre commission défend le principe selon lequel les responsables de la pollution doivent répondre des dommages qu'ils ont causés à l'environnement. Elle estime en outre qu'il est essentiel de prévoir des sanctions pénales dans ce domaine et de les appliquer sans faiblesse.

Elle reconnaît en même temps que toutes les entreprises ne seront pas en mesure de faire face aux coûts qu'implique l'implantation d'installations efficaces. Dans ce cas, les pouvoirs publics devraient prendre, le cas échéant, des mesures d'aide en se fondant sur le critère de l'utilité publique de ces mesures.

De même, il ne sera pas toujours facile de désigner le responsable de la pollution, ou même de lui en attribuer la responsabilité.

Votre commission part toutefois de l'hypothèse que, dans ce domaine, les industries intéressées portent la responsabilité essentielle.

29. Enfin, la commission juridique voudrait faire trois remarques, à son sens, essentielles.

- a) C'est au moment où se décide, ou est proposé un aménagement du territoire (construction - implantation d'une usine), ou au moment où prend corps un projet contenant des éléments polluants ou ayant des effets polluants, qu'il faut intervenir. La constatation des dégâts à des atteintes au site, au paysage, à la paix du voisinage, si elle est faite après coup, conduit sans doute à des décisions administratives ou judiciaires condamnant les nuisances causées; mais l'application de telles décisions est la plupart du temps irréalisable, tant seraient élevés les coûts de démolition ou de sauvegarde, ou encore pressante la demande de la main-d'oeuvre locale menacée de mise au chômage en cas d'arrêt de l'installation polluante. D'où la nécessité d'une fermeté décisive, sans failles, des autorités octroyant permis de construire ou implantation d'éléments industriels ou d'ensembles urbains, ce qui présume la responsabilité directe, voire pécuniaire et pénale, des agents chargés de donner les autorisations.
- b) Les progrès techniques sont tels que dans de nombreux domaines, la récupération des agents polluants à des fins de recyclage industriel est rémunératrice ou en tout cas à même d'amortir les dépenses d'investissements supplémentaires dues à l'anti-pollution (cf. les travaux de la Dow Chemical pour ses propres usines). Des incitations devront être données par la puissance publique nationale ou communautaire pour développer de telles techniques (dites de recyclage) et encourager leurs auteurs.
- c) La lutte pour la défense de l'environnement suppose que le public soit lui-même conscient de ce qu'il signifie pour lui, dans tous les domaines. D'où l'obligation pour chacun d'éviter d'être lui-même pollueur ou destructeur d'un site. Et cela, c'est une question d'éducation, de formation que les enfants devront acquérir dès leur jeune âge. Les programmes de formation scolaire et post-scolaire devront en tenir compte dès maintenant. Enfin, pour ne parler que d'eux, à titre d'exemple, les architectes devront enfin respecter les styles locaux chaque fois que leurs projets s'intègrent dans un ensemble caractéristique et les ferrailleurs ne pas se croire libre de déposer des morceaux de vieilles voitures sur un terrain libre au motif qu'il leur appartient.

30. Il serait également souhaitable que la Communauté présente un front uni à l'égard des pays tiers et des autres organisations internationales.

Dans la pratique, on ne reconnaît pas encore à la Communauté le rôle que la commission juridique souhaiterait qu'elle joue dans le domaine de l'environnement. Deux exemples suffisent à le démontrer :

- Lors de la Conférence internationale que 19 pays européens ont tenue en novembre 1971 à Bruxelles sur la coopération technique et scientifique, certains Etats membres n'ont pas accepté sans quelque réticence que la Communauté y soit représentée es-qualité car, selon eux, les problèmes traités - dont certains étaient relatifs à l'environnement - ne relevaient pas de l'économie des traités. Il fut finalement convenu que la Commission européenne pourrait quand-même signer trois des sept accords intervenus. L'un de ces trois accords avait trait à la pollution de l'environnement. C'est dans les traités de la C.E.C.A. et de l'Euratom, mais non dans le traité de la C.E.E. que fut trouvée la base juridique indispensable à cet effet;
- en octobre 1971 a eu lieu à Oslo une conférence sur la pollution de la mer du Nord. En dehors de l'Italie, du Luxembourg et de l'Irlande, tous les Etats membres et tous les pays candidats y étaient représentés. La Commission européenne n'a toutefois pas été invitée à y participer, ce qu'elle a regretté au plus haut point si l'on en juge à sa réponse à une question écrite de M. Vredeling, membre du Parlement européen (1).

31. La commission juridique formule expressément le voeu que le Conseil fasse preuve, étant donné le caractère impérieux des problèmes que pose la dégradation progressive de la biosphère, de la sagesse politique voulue pour rechercher une solution communautaire à ces problèmes et qu'il mette tout en oeuvre pour intégrer cette matière dans les traités européens.

Dans ce contexte, elle rappelle un passage du communiqué de la Conférence au sommet de décembre 1969 à La Haye :

"Entrer dans la phase définitive du Marché commun, ce n'est pas seulement, en effet, consacrer le caractère irréversible de l'oeuvre accomplie par les Communautés, c'est aussi préparer les voies d'une Europe unie en mesure d'assumer ses responsabilités dans le monde de demain"

(1) Question écrite n° 295/71; J.O. n° C 5 du 21 janvier 1972.

Bien que ce communiqué doive être considéré comme un accord politique, qui n'a en aucune manière force de loi, les Etats membres n'en ont pas moins l'obligation morale de s'inspirer de cette déclaration dans la pratique et en particulier dans le domaine de l'environnement.

32. La commission juridique invite le Parlement européen à insister auprès du Conseil pour qu'il se prononce nettement en faveur d'une action communautaire en matière d'environnement et prenne l'engagement d'appliquer les mesures décidées en l'espèce, quelle que soit la puissance des "lobbies" et des intérêts particuliers.

AVIS

de la commission des affaires sociales et de la santé publique (1)

Rapporteur pour avis : M. Hans Edgar Jahn

Le 7 octobre 1971, la commission des affaires sociales et de la santé publique a nommé M. Jahn rapporteur pour avis, en remplacement de M. Boersma, qui a quitté le Parlement européen.

Au cours de sa réunion du 23 juin 1971, la commission a examiné le projet d'avis ; le 9 novembre 1971, elle l'a adopté, à l'unanimité.

Etaient présents : MM. Müller, président ; Merchiers, vice-président ; Jahn, rapporteur pour avis ; Berthoin, Bourdellès, Brégégère, Califice, Mme Caretoni, MM. Couveinhes, Dittrich, van der Gun, Jarrot et Ricci.

(1) Le présent avis est extrait du rapport de M. Jahn sur la nécessité d'une action communautaire dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air (doc. 181/71). Au cours de sa réunion du 9 novembre 1971, la commission des affaires sociales et de la santé publique a décidé de transmettre à la commission juridique, compétente du fond, le chapitre IV de ce rapport en tant qu'avis sur les possibilités juridiques prévues par les traités communautaires en matière de protection du milieu et sur les modifications qu'il y a éventuellement lieu de proposer dans ce domaine.

1. La commission des affaires sociales et de la santé publique estime qu'à ce jour ni les mesures législatives ni les initiatives de l'industrie et les organisations professionnelles en matière de protection du milieu ne suffisent, tant s'en faut, à maîtriser la pollution de l'atmosphère, qui, croissant sans cesse, atteint déjà, dans de nombreuses régions, les proportions d'un véritable empoisonnement de l'air, ou les autres nuisances. Celles-ci ont non seulement des effets défavorables sur la santé humaine, mais elles causent d'énormes dommages économiques. Il y a là, pour la Commission des Communautés européennes, une tâche prioritaire à remplir. Comme dans la lutte contre la pollution des eaux (1), des possibilités juridiques s'offrent à elle d'édicter, dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air, des mesures communautaires.

2. Signalons, à cet égard, outre les articles 35 et 36, principalement l'article 37, du traité de la C.E.E.A., aux termes duquel chaque Etat membre est tenu de fournir à la Commission les données générales de tout projet de rejet d'effluents radioactifs sous n'importe quelle forme, permettant de déterminer si la mise en oeuvre de ce projet risque d'entraîner une contamination radioactive des eaux du sol ou de l'espace aérien d'un autre Etat membre. Après consultation d'un groupe d'experts des questions de santé publique, la Commission émet son avis dans un délai de six mois.

Aux termes de l'article 38 du traité instituant la C.E.E.A., la Commission adresse aux Etats membres toutes recommandations en ce qui concerne le taux de radioactivité de l'atmosphère, des eaux et du sol. En cas d'urgence, la Commission arrête une directive par laquelle elle enjoint à l'Etat membre en cause de prendre, dans le délai qu'elle détermine, toutes les mesures nécessaires pour éviter un dépassement des normes de base et pour assurer le respect des réglementations.

Les rapports généraux annuels de la Commission font état des résultats de mesures de la radioactivité de l'air, des eaux, des retombées et des denrées alimentaires.

3. Aux termes de l'article 100 du traité instituant la C.E.E., le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun. L'article 101 du traité instituant la C.E.E. fait obligation à la Commission d'entrer en consultation avec les Etats membres et, au besoin, de présenter les propositions de directives voulues lorsqu'elle constate qu'une disparité entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres fausse les conditions de concurrence dans le Marché commun et provoque de ce fait une distorsion.

(1) Cf. doc. 161/70, §§ 38 à 42.

Il ne fait aucun doute qu'il existe des divergences entre les dispositions législatives actuelles des Etats membres dans le domaine de la lutte contre la pollution du milieu, divergences qui entraînent une forte différenciation des dépenses que doivent supporter les entreprises industrielles de la Communauté pour mettre en oeuvre les mesures qui s'imposent. Ces disparités ont une incidence sur le fonctionnement du Marché commun et engendrent des distorsions de la concurrence.

La Commission a donc non seulement la possibilité, mais aussi le devoir de **présenter, dans les plus brefs délais**, les propositions de directives d'harmonisation nécessaires dans ce domaine, conformément aux articles 100 et 101 du traité instituant la C.E.E.

4. Les distorsions de la concurrence entre entreprises industrielles se trouvent encore aggravées par le fait que les gouvernements accordent parfois à ces entreprises, en raison des mesures qu'elles prennent pour éviter la pollution du milieu des subventions, des prêts à taux d'intérêt réduit et des avantages fiscaux. La Commission a déjà eu à s'occuper de la question de savoir si, et, le cas échéant, dans quelle mesure, ces prises en charge par le fisc de dépenses faites par les entreprises constituent des aides de l'Etat incompatibles, en vertu de l'article 92 du traité instituant la C.E.E., avec le Marché commun. Les experts des Etats membres paraissent unanimes à répondre à cette question par la négative, estimant que les avantages accordés par les Etats à l'industrie sont d'intérêt public.

5. Eu égard au fait que, comme le stipule l'article 117 du traité instituant la C.E.E., les Etats sont convenus de la nécessité de favoriser l'amélioration des conditions de vie permettant leur égalisation dans le progrès, la Commission a pour mission, en vertu de l'article 118, de promouvoir une collaboration étroite entre les Etats membres, notamment dans ce domaine, et, à cet effet, d'agir en contact étroit avec les Etats membres par des études, des avis et par l'organisation de consultations, tant pour les problèmes qui se posent sur le plan national que pour ceux qui intéressent les organisations internationales.

6. Mais même si la Commission estimait que le Traité ne lui permet pas de prendre des dispositions communautaires en matière de lutte contre la pollution du milieu, il ne lui en incomberait pas moins, en vertu de l'article 235 du Traité, de proposer des dispositions applicables à ce domaine, au fait qu'une intervention de la Communauté s'impose si l'on veut atteindre, dans le cadre du Marché commun, un de ses objectifs, en l'espèce le développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté (cf. article 2 du traité de la C.E.E.).

7. Enfin, il faut noter que la Commission dispose également de certaines possibilités d'action dans l'important secteur du charbon et de l'acier. En vertu de l'article 55 du traité de la C.E.C.A., la Haute Autorité doit encourager la recherche technique et économique intéressant la sécurité du travail (qui comprend incontestablement la lutte contre la pollution de l'air) et organiser à cet effet tous contacts appropriés entre les organismes de recherche existants. La Haute Autorité peut susciter et faciliter le développement de ces recherches en amenant à un financement commun les entreprises intéressées ou en accordant des crédits. Les résultats des recherches financées doivent être mis à la disposition de l'ensemble des intéressés de la Communauté.

8. La Commission a fait usage de cette possibilité, par exemple en affectant une aide financière de 4 millions d'unités de compte à des travaux d'études et de recherches concernant la lutte contre les poussières et les gaz résiduels dans la sidérurgie. La Haute Autorité a publié en juin 1967 (1), dans une communication, un deuxième programme-cadre de recherches, applicable pendant une période de cinq ans, concernant les moyens techniques de prévenir et de combattre la pollution atmosphérique causée par la sidérurgie et a invité les organismes et spécialistes qui souhaiteraient participer à l'exécution de ce programme, à présenter une demande d'aide financière à la Communauté. Le programme-cadre prévoit notamment :

- la détermination de la nature et de l'importance de la pollution atmosphérique à l'intérieur et à proximité de l'usine,
- l'élaboration de nouveaux procédés, installations, appareils ou produits de lutte contre les poussières, fumées, vapeurs ou gaz à l'intérieur et à proximité de l'usine,
- des études et des recherches tendant à l'amélioration des connaissances concernant les principes de la captation et de la précipitation des poussières, fumées, vapeurs et gaz.

La commission des affaires sociales et de la santé publique prendra connaissance avec intérêt des résultats concrets de ces recherches.

9. Il faut se féliciter de ce que la Commission ait organisé, à Rome, du 7 au 10 septembre 1971, en coopération avec le "Comitato nazionale per l'energia nucleare", un symposium sur "la radio-écologie appliquée à la protection de l'homme et de son environnement". Ce symposium a étudié les possibilités de mettre en service de la protection de l'homme et de son environnement les études et les découvertes les plus récentes de la radio-écologie. Il a aussi examiné les possibilités d'application pratique des principes et méthodes de la radio-écologie à la lutte contre les pollutions non radio-actives.

(1) J.O. n° 126 du 26 juin 1967, p. 2478.

Il ne fait aucun doute qu'il existe des divergences entre les dispositions législatives actuelles des Etats membres dans le domaine de la lutte contre la pollution du milieu, divergences qui entraînent une forte différenciation des dépenses que doivent supporter les entreprises industrielles de la Communauté pour mettre en oeuvre les mesures qui s'imposent. Ces disparités ont une incidence sur le fonctionnement du Marché commun et engendrent des distorsions de la concurrence.

La Commission a donc non seulement la possibilité, mais aussi le devoir de **présenter, dans les plus brefs délais, les propositions de directives d'harmonisation nécessaires dans ce domaine, conformément aux articles 100 et 101 du traité instituant la C.E.E.**

4. Les distorsions de la concurrence entre entreprises industrielles se trouvent encore aggravées par le fait que les gouvernements accordent parfois à ces entreprises, en raison des mesures qu'elles prennent pour éviter la pollution du milieu des subventions, des prêts à taux d'intérêt réduit et des avantages fiscaux. La Commission a déjà eu à s'occuper de la question de savoir si, et, le cas échéant, dans quelle mesure, ces prises en charge par le fisc de dépenses faites par les entreprises constituent des aides de l'Etat incompatibles, en vertu de l'article 92 du traité instituant la C.E.E., avec le Marché commun. Les experts des Etats membres paraissent unanimes à répondre à cette question par la négative, estimant que les avantages accordés par les Etats à l'industrie sont d'intérêt public.

5. Eu égard au fait que, comme le stipule l'article 117 du traité instituant la C.E.E., les Etats sont convenus de la nécessité de favoriser l'amélioration des conditions de vie permettant leur égalisation dans le progrès, la Commission a pour mission, en vertu de l'article 118, de promouvoir une collaboration étroite entre les Etats membres, notamment dans ce domaine, et, à cet effet, d'agir en contact étroit avec les Etats membres par des études, des avis et par l'organisation de consultations, tant pour les problèmes qui se posent sur le plan national que pour ceux qui intéressent les organisations internationales.

6. Mais même si la Commission estimait que le Traité ne lui permet pas de prendre des dispositions communautaires en matière de lutte contre la pollution du milieu, il ne lui en incomberait pas moins, en vertu de l'article 235 du Traité, de proposer des dispositions applicables à ce domaine, au fait qu'une intervention de la Communauté s'impose si l'on veut atteindre, dans le cadre du Marché commun, un de ses objectifs, en l'espèce le développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté (cf. article 2 du traité de la C.E.E.).

7. Enfin, il faut noter que la Commission dispose également de certaines possibilités d'action dans l'important secteur du charbon et de l'acier. En vertu de l'article 55 du traité de la C.E.C.A., la Haute Autorité doit encourager la recherche technique et économique intéressant la sécurité du travail (qui comprend incontestablement la lutte contre la pollution de l'air) et organiser à cet effet tous contacts appropriés entre les organismes de recherche existants. La Haute Autorité peut susciter et faciliter le développement de ces recherches en amenant à un financement commun les entreprises intéressées ou en accordant des crédits. Les résultats des recherches financées doivent être mis à la disposition de l'ensemble des intéressés de la Communauté.

8. La Commission a fait usage de cette possibilité, par exemple en affectant une aide financière de 4 millions d'unités de compte à des travaux d'études et de recherches concernant la lutte contre les poussières et les gaz résiduels dans la sidérurgie. La Haute Autorité a publié en juin 1967 (1), dans une communication, un deuxième programme-cadre de recherches, applicable pendant une période de cinq ans, concernant les moyens techniques de prévenir et de combattre la pollution atmosphérique causée par la sidérurgie et a invité les organismes et spécialistes qui souhaiteraient participer à l'exécution de ce programme, à présenter une demande d'aide financière à la Communauté. Le programme-cadre prévoit notamment :

- la détermination de la nature et de l'importance de la pollution atmosphérique à l'intérieur et à proximité de l'usine,
- l'élaboration de nouveaux procédés, installations, appareils ou produits de lutte contre les poussières, fumées, vapeurs ou gaz à l'intérieur et à proximité de l'usine,
- des études et des recherches tendant à l'amélioration des connaissances concernant les principes de la captation et de la précipitation des poussières, fumées, vapeurs et gaz.

La commission des affaires sociales et de la santé publique prendra connaissance avec intérêt des résultats concrets de ces recherches.

9. Il faut se féliciter de ce que la Commission ait organisé, à Rome, du 7 au 10 septembre 1971, en coopération avec le "Comitato nazionale per l'energia nucleare", un symposium sur "la radio-écologie appliquée à la protection de l'homme et de son environnement". Ce symposium a étudié les possibilités de mettre en service de la protection de l'homme et de son environnement les études et les découvertes les plus récentes de la radio-écologie. Il a aussi examiné les possibilités d'application pratique des principes et méthodes de la radio-écologie à la lutte contre les pollutions non radio-actives.

(1) J.O. n° 126 du 26 juin 1967, p. 2478.

10. Jusqu'à présent, la Commission n'a fait usage de la possibilité d'arrêter, sur la base de l'article 100, des dispositions d'harmonisation dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air que dans un seul secteur très limité, et d'ailleurs dans une mesure absolument insuffisante. Il s'agit de la directive du Conseil du 20 mars 1970 relative aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les gaz provenant de moteurs à allumage commandé équipant les véhicules à moteur (1). Dans sa résolution (2), portant avis du Parlement européen sur la proposition de directive de la Commission, le Parlement européen avait invité la Commission à présenter au plus tôt une proposition de directive relative aux émissions de gaz polluants en provenance des moteurs à auto-allumage (moteurs diesel). L'adoption de dispositions en la matière était prévue pour la deuxième phase (présentation par la Commission au Conseil : avant le 1er janvier 1970; décision du Conseil : avant le 1er juillet 1970) du programme général en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges (3), mais, jusqu'ici, la Commission a négligé de se conformer à cette obligation.

Répondant à la question écrite n° 537/70 de M. Adams (4), qui avait déploré la passivité de la Commission, celle-ci a déclaré qu'elle présenterait dans les meilleurs délais au Conseil une proposition de directive concernant les émissions de polluants en provenance des moteurs diesel des véhicules et reprenant les résultats techniques auxquels est parvenue la Commission économique des Nations unies pour l'Europe.

La commission des affaires sociales et de la santé publique ne peut qu'exprimer l'espoir que la Commission présentera à bref délai, comme elle s'y est engagée, la directive concernant les émissions de polluants en provenance des moteurs diesel, et que le Conseil ne tardera pas à l'arrêter.

11. Dans le discours qu'il a prononcé le 10 février 1971 devant le Parlement européen, le président Malfatti a déclaré qu'un programme d'études et de recherches visant à déterminer les causes et les possibilités d'élimination des nuisances occuperait une place importante dans les propositions de la Commission en matière de recherche scientifique. Le président Malfatti estime que les dispositions du Traité concernant le rapprochement des législations (article 100) permettent d'ailleurs une harmonisation des mesures nationales "dans certains cas spéciaux".

(1) J.O. n° L 76 du 6 juin 1970, p. 1

(2) J.O. n° C 40 du 3 juin 1970, p. 28

(3) J.O. n° C 76 du 17 juin 1969, p. 1

(4) J.O. n° C 43 du 5 mai 1971, p. 8

La commission des affaires sociales et de la santé publique estime, quant à elle, que les divergences entre les dispositions législatives des Etats membres applicables à la lutte contre la pollution du milieu ont une incidence sur le fonctionnement du Marché commun et sont une source de distorsions, ce qui implique l'obligation formelle, pour la Commission européenne, de présenter, en application de l'article 100 du traité de la C.E.E., des propositions d'harmonisation des dispositions applicables en la matière.

Le président de la Commission de la C.E.E. a fait observer, avec raison, que les mesures législatives adoptées par les différents Etats membres en vue de lutter contre la pollution peuvent entraîner des distorsions de concurrence ou de nouveaux obstacles aux échanges, de sorte qu'il importe d'arrêter ces mesures dans le cadre communautaire.

La commission des affaires sociales et de la santé publique attend avec intérêt la présentation, annoncée pour 1971 par M. Malfatti, de propositions d'harmonisation appropriées dans ce domaine. Elle approuve la Commission d'envisager, en cette matière, un recours éventuel aux possibilités qu'ouvre l'article 235 du traité de la C.E.E.

12. Il faut aussi rappeler la possibilité de révision du traité de la C.E.E. prévue par l'article 236, pour le cas où, contre toute attente, les bases juridiques, énumérées plus haut, qu'offrent les traités européens, ne suffiraient pas. Si une révision du traité se révélait nécessaire, la Commission devrait, eu égard à l'urgence de la question, présenter sans retard au Conseil un projet de révision du Traité, afin que cette très longue procédure soit engagée à bref délai.

La commission des affaires sociales et de la santé publique invite dès lors la Commission européenne à examiner par priorité la question de la nécessité d'une révision du Traité.

13. Il y a enfin la possibilité, prévue par l'article 228 du traité C.E.E. de conclure des accords avec des pays tiers ou des organisations internationales. La commission des affaires sociales et de la santé publique estime que la Commission européenne devrait s'efforcer de mener les négociations sur la base des dispositions communautaires qui seraient déjà applicables à la lutte contre la pollution du milieu, en visant à l'extension de ces dispositions à des régions aussi vastes que possible de notre planète. La conclusion d'accords en ce sens avec les Etats candidats à l'adhésion paraît particulièrement importante et urgente.