

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

Bruxelles, le 15 juin 1973

R A P P O R T

de la section de l'environnement,
de la santé publique et de la consommation
sur les

"Projet de résolution du Conseil concernant un
programme d'action des Communautés européennes
en matière d'environnement"

"Proposition de décision du Conseil instaurant une
procédure d'information en matière d'environnement"

Rapporteur : M. LERLI BRANDINI

I. INTRODUCTION

Par lettre en date du 15 mai 1973, le Président du Conseil des Communautés européennes a demandé l'avis du Comité sur les

"Projet de résolution du Conseil concernant un programme d'actions des Communautés européennes en matière d'environnement";

Ce projet est accompagné d'un programme d'action.

"Proposition de décision du Conseil instaurant une procédure d'information en matière d'environnement";

Ce projet propose de transformer l'accord adopté le 6 mars 1973 par les représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil en décision du Conseil.

Le Président du Comité ayant constaté que cette question relève de manière non équivoque de la compétence de la section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, a décidé conformément aux dispositions de l'article 22 du Règlement intérieur, de charger celle-ci de l'élaboration d'un avis et d'un rapport en la matière.

En prévision de cette saisine imminente, la section a procédé, lors de sa 2ème réunion en date du 3 avril 1973, à la désignation d'un Rapporteur, M. MERLI BRANDINI et à la constitution d'un groupe d'étude composé de 9 membres et présidé par Mme. KUTSCH.

II. OBSERVATIONS A CARACTERE GENERAL

1. Le 26 avril 1972, le Comité économique et social a élaboré une étude sur une "Première communication de la Commission sur la politique de la Communauté en matière d'environnement" (*), mais il convient de souligner que depuis de nombreuses années, il a été amené à diverses reprises à se prononcer sur des questions étroitement liées aux problèmes de l'environnement; cela est d'autant plus vrai que la Commission

(*) doc. CES 289/72 du 26 avril 1972

a elle-même défini l'environnement comme étant "l'ensemble des éléments qui forment, dans la complexité de leurs relations, les cadres, les milieux et les conditions de vie de l'homme et de la société".

Dans cette étude, le Comité a souligné la nécessité de définir une procédure communautaire d'information systématique sur toutes les questions qui, directement ou indirectement, concernent la protection et l'amélioration de l'environnement à l'intérieur de la Communauté.

2. Le 5 mars 1973, un accord intervenait entre les représentants des Gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil des Communautés, concernant l'information de la Commission et des Etats membres en vue d'une harmonisation éventuelle, pour l'ensemble des Communautés, des mesures d'urgence relatives à la protection de l'environnement (*).

3. Consulté sur le projet d'accord, le Comité a exprimé certaines préoccupations quant à la forme juridique envisagée; à son avis en effet, (**) il n'est pas certain que les engagements qui devraient être pris par les représentants des Etats membres dans le cadre d'un accord donneraient les mêmes assurances, les mêmes garanties et les mêmes possibilités de contrôle que s'ils étaient pris par le Conseil en tant qu'organe de la Communauté.

4. A cette même occasion, le Comité avait affirmé qu'il était absolument nécessaire que les Etats membres soient disposés à informer en permanence la Commission sur leur législation nationale et sur leurs intentions d'y introduire des modifications.

Pour traduire l'existence de cette volonté politique communautaire en la matière, il eût été préférable, selon le Comité, de recourir à un acte du Conseil - résolution ou décision - car une telle procédure lui semble mieux adaptée, tant aux compétences qui doivent être

(*) J.O. n° C 9 du 15 mars 1973

(**) doc. CES 614/72 du 28 septembre 1972

celles de la Communauté, qu'aux objectifs recherchés par la Commission et qu'il importe effectivement d'atteindre le plus rapidement possible.

5. Les Etats membres ne devraient pas se limiter à informer la Commission sur les dispositions législatives et administratives qu'ils prendront. Il faudrait développer également une procédure assurant l'information permanente de la Commission sur les projets de recherche et sur l'évolution technique au niveau national, en précisant les conséquences financières et économiques de ces mêmes projets. Ceci est d'autant plus important que c'est à partir de ces études et recherches que s'élaborent les dispositions législatives et administratives.

La section regrette que la Commission n'ait pas repris cette suggestion dans sa proposition de décision du Conseil instaurant une procédure d'information en matière d'environnement (doc. COM(73) 530 final D) qui ne donne aucune précision sur ce point.

6. Dans son avis sur la deuxième communication de la Commission (*), le Comité avait déjà souligné que les finalités de la Communauté en matière d'environnement doivent s'inspirer de l'esprit et de la lettre des dispositions de l'article 2 du Traité C.E.E. et doivent servir à promouvoir le développement harmonieux des activités économiques, le relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats membres.

La section réaffirme à ce propos que la croissance doit répondre de plus en plus à des objectifs sociaux et humains de notre société et qu'il y a lieu, prioritairement, de corriger les déséquilibres régionaux, sociaux et sectoriels.

7. En ce qui concerne la notification des mesures nationales qui peuvent avoir des répercussions sur les échanges et sur le fonctionnement du marché commun en général, la section réaffirme qu'il faut

(*) doc. CES 822/72 du 30 novembre 1972

prendre les dispositions nécessaires pour que les Etats membres ne soient pas tentés d'abuser de ce nouvel instrument que constitue la protection de l'environnement, pour préserver certains intérêts de leur économie. Mais, ceci ne doit toutefois jamais faire perdre de vue que la réalisation de l'harmonisation des conditions de concurrence ne doit en aucun cas se faire au détriment de la protection de l'environnement dans la Communauté.

8. D'une façon plus précise, la section considère qu'il ne faudrait pas paralyser ou retarder indûment, uniquement pour des motifs de concurrence, des initiatives nationales ne visant qu'à assurer le bien-être des populations, tant dans leurs conditions de travail que dans leur milieu de vie.

9. La section est consciente des incidences économiques qui résultent de la mise en oeuvre du programme. Par ailleurs, au niveau des institutions communautaires et nationales, il existe l'intention de soutenir de telles initiatives afin de réaliser une action correctrice indispensable pour conserver et améliorer l'environnement. Il reste néanmoins un effort de formation à accomplir afin que les populations acceptent une telle nécessité.

10. D'autre part, la mise en oeuvre du programme pourra comporter la gradation des limites de qualité, mais seulement dans le cas où la réduction totale des pollutions et nuisances ne pourra se réaliser que moyennant des coûts excessifs.

11. La section estime qu'il appartient aux Etats membres de fixer des normes de qualité au plan régional, en tenant compte de la vocation industrielle, semi-industrielle, touristique, etc. des régions concernées.

La section est d'avis qu'il y a lieu de déterminer une liaison très étroite entre les objectifs de la politique régionale et la politique de l'environnement. En effet, il peut s'avérer nécessaire que la politique régionale doive stimuler le développement industriel de certaines régions ou, au contraire, réduire la concentration industrielle d'autres régions. Dès lors, la fixation des mesures de qualité peut devenir un élément déterminant pour la réalisation de tels objectifs.

12. La section souligne la nécessité que les accords bilatéraux ou multilatéraux entre Etats membres ou entre Etats membres et Etats tiers ne soient pas incompatibles avec les objectifs fixés par le programme d'action.

D'autre part, l'importance de ce programme réside dans le fait que l'action correctrice qu'il implique soit une garantie pour la réalisation des objectifs de la Communauté.

13. Selon la Commission, la politique de l'environnement dans la Communauté doit comprendre des actions en vue de :

- prévenir, réduire et, dans la mesure du possible, supprimer les méfaits des pollutions et nuisances sur l'environnement;
- veiller à la bonne gestion des ressources naturelles, à l'équilibre des systèmes écologiques et à la protection de la biosphère;
- orienter le développement en fonction d'exigences de qualité, par l'amélioration des conditions de travail et des cadres de vie;
- aménager la répartition géographique des activités et de l'habitat et les conditions de transport pour lutter en particulier contre les conséquences néfastes de la concentration croissante des populations dans les villes;

- organiser la coopération avec les Etats situés en dehors de la Communauté pour rechercher des solutions communes aux problèmes d'environnement posés par le développement économique et industriel.

14. La section constate que de tels objectifs répondent aux critères avancés par le Comité qui considère que la tâche de la Communauté doit essentiellement consister à mener une action de coordination, de stimulation, d'orientation et, en vue de la réalisation du programme, une action de réglementation à l'égard des Etats membres.

15. S'agissant de l'action préventive souhaitée à plusieurs reprises par le Comité, la section se réjouit de constater que la Commission a fait figurer parmi les principes essentiels de sa politique, le fait que les incidences sur l'environnement doivent être prises en compte aussi tôt que possible dans tous les processus techniques de programmation et de décision.

Concrètement, cela pourrait signifier que l'application de certaines découvertes scientifiques ne serait autorisée qu'après l'élaboration de méthodes permettant de prévenir les conséquences néfastes pour le milieu; mais rien de précis n'a été mentionné par la Commission dans ce sens. Par conséquent, les innovations scientifiques (produits ou processus) ne pourront être introduites que si l'on a pu prouver que leur utilisation ou leur consommation ne sont pas dangereuses.

16. L'harmonisation des politiques de l'environnement des Etats membres et la coordination des programmes nationaux doivent permettre, selon la Commission, d'augmenter l'efficacité des actions menées dans la Communauté pour protéger l'environnement. La section constate que sur ce point, la Commission a tenu compte des préoccupations exprimées par le Comité, tant en ce qui concerne le non ralentissement de la lutte pour la protection de l'environnement, qu'en ce qui concerne la nécessité d'éviter toute politique de protectionnisme économique.

17. Définition générale des actions à entreprendre

Le programme comprend trois grandes catégories d'action, à savoir : celles qui visent à réduire les pollutions; celles qui visent de manière plus positive à améliorer les conditions de vie; celles qui sont à mener dans les organismes internationaux.

A. Les actions relatives à la réduction des pollutions

Elles visent d'une part à forger un cadre commun de références et de méthodes au niveau communautaire par l'élaboration par exemple de critères scientifiques, de méthodes communes pour définir des objectifs de qualité de l'environnement, etc.; d'autre part, à prendre les mesures communes contre la pollution. Il s'agira notamment de normaliser les méthodes et techniques de mesure, de fixer des normes sanitaires communes, d'harmoniser les spécifications des produits polluants, etc. Il faudra en outre prendre des initiatives communes au sein des organismes internationaux spécialisés, en vue de lutter contre la pollution, très préoccupante, des mers, et, en particulier, de prévoir la création d'un organisme international doté de pouvoirs de sanction et de moyens effectifs de contrôle du respect des conventions internationales.

La section rappelle à cet égard les observations figurant dans l'étude et dans l'avis du Comité déjà mentionnés (*) au sujet de la nécessité de renforcer les activités de coordination, aussi bien pour éviter des dispositions nationales incompatibles que pour pouvoir exercer une action correctrice. Au cas où des recommandations pour certains secteurs auraient été faites dans un cadre international plus large (O.C.D.E. Conseil de l'Europe, O.N.U.), il conviendrait d'en tenir compte dans toute la mesure du possible.

(*) doc. CES 289/72, pages 18 et suivantes et doc. CES 822/72, pages 5 et suivantes.

La section ne peut d'autre part s'empêcher de noter le nombre considérable d'organismes internationaux qui se sont saisis des problèmes de l'environnement. Il semble qu'une meilleure répartition du travail entre ces organismes permettrait à la fois d'éviter les doubles emplois et de gagner du temps. Une initiative communautaire dans ce sens est souhaitable.

La Commission envisage l'établissement de critères scientifiques de nocivité pour les principaux polluants de l'air et de l'eau et pour les nuisances acoustiques. Elle préconise l'organisation et le développement d'échanges techniques entre les réseaux régionaux et nationaux de surveillance et de contrôle de la pollution.

La section fait observer que l'absence d'installations d'observations nationales ne peut jamais être invoquée pour ne pas prendre les dispositions communautaires proposées; en outre, les informations recueillies doivent être publiées.

La section constate avec satisfaction que la Commission a prévu, comme cela avait été souhaité par le Comité, d'établir, en liaison avec l'O.C.D.E., les méthodes d'évaluation des coûts de la lutte contre la pollution provoquée par certaines activités industrielles.

Il reste néanmoins que seule une action vigoureuse en vue de procéder au rapprochement des législations nationales pourra permettre de réaliser un contrôle suffisant.

B. L'amélioration de l'environnement

La Commission constate à juste titre que l'amélioration qualitative des conditions de vie et de travail constitue désormais un aspect primordial du développement économique et social de la Communauté.

D'importantes suggestions formulées par le Comité au sujet de l'aménagement du territoire et de l'amélioration du milieu du travail ont été retenues.

La section affirme à ce propos qu'il est absolument indispensable d'aboutir à la coordination de la politique des Etats membres en matière d'aménagement du territoire et l'harmonisation de leur contenu avec les options communautaires qui devront être dégagées sans délai.

Quant à la protection et à l'amélioration du milieu de travail, la section se félicite de la création d'une fondation européenne, préconisée par la Commission, et rappelle que de plus en plus la nécessité se fait sentir de s'écarter de la ligne suivie dans le passé, selon laquelle l'homme doit s'adapter à l'évolution de la technologie et des techniques d'organisation. Actuellement, il y a unanimité pour estimer qu'il faut plutôt tendre vers une adaptation réciproque.

En tout état de cause, la section confirme de qui a été précédemment affirmé par le Comité; elle estime que les actions prioritaires doivent se porter sur les réalisations qui sont en mesure d'éliminer les atteintes à la santé ou d'assurer l'hygiène et la protection du milieu de travail. La section souligne que des problèmes se posent en l'occurrence pour le travail à la chaîne, les travaux à caractère répétitif, les conditions ambiantes et d'une manière générale toutes les conditions de travail aliénantes.

C. Les priorités et les délais

S'agissant du programme à proprement parler, la section constate qu'il est très vaste si l'on tient compte en particulier du fait que sa réalisation est prévue au cours des deux prochaines années.

Les obstacles majeurs que rencontrera la Commission au stade de la réalisation résident notamment en la diversification des méthodes de mesures appliquées; or une appréciation objective des dangers résultant des diverses formes de pollution de l'environnement ne devient possible que si l'on dispose de méthodes de mesures communes.

La section insiste en outre sur la nécessité d'encourager le développement de procédés et techniques inoffensifs pour l'environnement; il importe à ce propos de lutter contre toute forme de publicité abusive.

III. OBSERVATIONS PARTICULIERES

1. Projet de résolution du Conseil (COM(73) 530 final A)

La section estime qu'il n'est pas suffisant d'adopter les objectifs et principes d'une politique de l'environnement et d'approuver les lignes directrices des actions du programme élaboré par la Commission. Encore faut-il que la Communauté prenne la décision claire d'utiliser tous les instruments juridiques dont elle dispose pour réaliser les priorités établies.

Or, dans le projet de résolution du Conseil, il n'est prévu qu'un engagement à statuer sur les propositions de la Commission; un tel engagement, qui découle par ailleurs des dispositions générales des Traités, ne permet pas d'être suffisamment rassuré quant à la mise en oeuvre effective des objectifs et des priorités énoncés.

La section attache une importance essentielle à cette question; elle réaffirme que l'absence d'instruments juridiques appropriés ne peut que constituer un frein en vue de prendre les mesures qui s'imposent dans la réalisation du programme. Là où ces instruments font défaut, il faudra donc avoir recours à l'article 235 du Traité.

Il est par ailleurs incontestable que le succès du programme dépend, pour une large part, de l'action que sauront conduire, à tous les niveaux, les instances communautaires, autant que de celle menée par les divers milieux socio-professionnels et par la population en général.

La section entend souligner encore une fois l'importance du centre d'information en vue d'assurer une prise de conscience et une stimulation des responsabilités individuelles de chaque citoyen.

La section demande enfin que les programmes opérationnels élaborés par le centre d'information soient soumis tant aux Gouvernements qu'aux divers milieux socio-professionnels.

2. Proposition de décision du Conseil (COM(73) 530 final D) instaurant une procédure d'information

La section appuie la proposition élaborée par la Commission.

Le Président
de la section de l'environnement
de la santé publique et de la
consommation

Le Rapporteur
de la section de l'environnement
de la santé publique et de la
consommation

signé : Roger RAMAËKERS

signé : Pietro MERLI BRANDINI

Le Secrétaire Général
du Comité économique et social

signé : Delfo DELFINI