

PARLEMENT EUROPÉEN

# Documents de séance

1972 - 1973

---

14 avril 1972

DOCUMENT 9/72

## Rapport

fait au nom de la commission des affaires sociales et de la santé publique

sur la première Communication de la Commission des Communautés  
européennes sur la politique de la Communauté en matière d'environnement

Rapporteur: M. Hans Edgar JAHN

Par lettre du 11 octobre 1971, la commission des affaires sociales et de la santé publique a demandé l'autorisation d'élaborer un rapport sur la première Communication de la Commission sur la politique de la Communauté en matière d'environnement (SEC (71) 2616 final).

Le Président du Parlement européen, par lettre du 19 octobre 1971, a autorisé la commission à faire rapport sur ce problème. Ont été saisies pour avis, le 19 octobre 1971, la commission économique, la commission juridique et la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques, et le 15 décembre 1971, la commission de l'agriculture.

La commission a nommé M. Hans Edgar Jahn rapporteur, en date du 7 octobre 1971.

Au cours de la réunion du 23 novembre 1971, la commission a examiné la première Communication de la Commission européenne.

Au cours des réunions des 5 janvier et 23 mars 1972, la commission a examiné le projet de rapport et a adopté à l'unanimité la proposition de résolution ainsi que l'exposé des motifs le 23 mars 1972.

Etaient présents : Mlle Lulling, vice-présidente; M. Jahn, rapporteur; MM. Berthoin, Brégégère, Dewulf (suppléant M. Schuijt), Dittrich, Glesener (suppléant M. Lucius), Glinne (suppléant M. Ramaekers), van der Gun, Lücker (suppléant M. Müller), Mme Orth, MM. Pêtre, Poher (suppléant M. Mitterdorfer), et Ribière (suppléant M. Jarrot).

Les avis de la commission économique, de la commission de l'agriculture, de la commission juridique et de la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques sont joints au présent rapport.

## S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
A. Proposition de résolution .....	5
B. Exposé des motifs .....	10
I.    Considérations générales .....	10
II.   Objectifs envisagés par la Commission .....	11
III.  Nécessité d'actions communautaires pour atteindre les objectifs envisagés .....	12
IV.  Le programme général d'actions et les actions prioritaires .....	21
V.    Les annexes du document de la Commission .....	34
VI.  Autres suggestions de la commission des affaires sociales et de la santé publique .....	38
VII.  Examen de l'avis des commissions saisies pour avis	48
Avis de la commission économique .....	64
Avis de la commission de l'agriculture .....	81
Avis de la commission juridique .....	104
Avis de la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques .....	115

La commission des affaires sociales et de la santé publique 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 la première Communication de la Commission sur la politique de la Communauté en matière d'environnement

Le Parlement européen,

- vu la première Communication de la Commission des Communautés européennes sur la politique de la Communauté en matière d'environnement (SEC (71) 2616 final),
  - vu sa résolution du 19 novembre 1970 sur la lutte contre la pollution des eaux fluviales et notamment des eaux du Rhin (1) et celle du 10 février 1972 sur la nécessité d'une action communautaire dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air (2),
  - convaincu de la nécessité et de l'urgence de la mise en oeuvre, sur le plan communautaire, de mesures efficaces de protection de l'environnement,
  - vu le rapport de la commission des affaires sociales et de la santé publique et les avis de la commission économique, de la commission de l'agriculture, de la commission juridique et de la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques (doc. 9/72),
1. se réjouit de la présentation de la première Communication de la Commission, qui constitue un projet de programme provisoire d'action à moyen terme et qui est appelée à servir de base de discussion ;
  2. estime indispensable que la Commission contribue à susciter dans les plus larges couches de l'opinion publique, à la faveur d'un effort vaste et résolu d'information et d'éducation, une prise de conscience plus aiguë des problèmes de l'environnement, et l'invite en conséquence à publier un résumé facilement compréhensible de ses Communications sur la protection de l'environnement ;
  3. insiste sur l'urgence de la mise en oeuvre de mesures communautaires dans le domaine de l'environnement et invite en conséquence la Commission à présenter à bref délai au Conseil les propositions précises annoncées dans la première Communication ;
  4. invite la Commission et le Conseil à élaborer les dispositions communautaires destinées à assurer la sauvegarde ou l'assainissement de l'environ-

(1) J.O. n° C 143 du 3.12.1970, p. 30

(2) J.O. n° C 19 du 28.2.1972, p. 29

nement en ayant égard à la nécessité de veiller également à harmoniser ces dispositions quant à leur sévérité, quant au mode de financement des mesures, quant au contrôle du respect des prescriptions prévues et quant aux sanctions à appliquer en cas d'infraction ;

5. rappelle à la Commission et au Conseil qu'il serait opportun d'arrêter sans délai, au niveau communautaire, des prescriptions générales (lois-cadres), et d'en confier l'exécution pratique aux autorités nationales et locales, en tenant compte notamment des différences de conditions climatiques et démographiques et des inégalités de développement industriel des différentes régions ;
6. insiste auprès de la Commission et du Conseil pour les actes communautaires qui seront pris en matière de protection de l'environnement soient fondés de préférence, comme ils peuvent l'être utilement dans la plupart des cas, sur les articles 100 et 235 du traité instituant la C.E.E. ;
7. invite à nouveau la Commission à examiner en priorité la question de savoir s'il s'impose de modifier le traité pour pouvoir prendre certaines dispositions communautaires en matière de protection de l'environnement, et à engager sans délai, au besoin, la procédure prévue à l'article 236 du traité de la C.E.E. ;
8. rappelle que l'article 228 du traité instituant la C.E.E. permet la conclusion d'accords sur la protection de l'environnement avec des pays tiers et des organisations internationales et prie la Commission de prendre autant que possible pour base de ses négociations les réglementations communautaires existantes, et de les étendre à des régions aussi vastes que possible de notre planète ;
9. invite la Commission et le Conseil à cesser de formuler en termes négatifs les dispositions communautaires relatives à la protection de l'environnement et à arrêter, en la matière, des prescriptions ayant force obligatoire pour l'ensemble de la Communauté ;
10. considère comme un bon exemple de dispositions efficaces applicables en matière de protection de l'environnement au niveau communautaire les modifications à la proposition de directive de la Commission sur les détergents (1) proposées dans la résolution du Parlement européen du 18 janvier 1972 (2) et attend donc de la Commission qu'elle présente à bref délai au Conseil, conformément au deuxième alinéa de l'article 149 du traité de la C.E.E., la proposition de modification voulue ;

---

(1) Doc. 192/71, p. 4

(2) J.O. n° C 90 du 11.9.1971, p. 28

11. déplore que la volonté politique d'arrêter les propositions de directives de la Commission qui lui ont été présentées conformément au Programme général du 28 mai 1969 fasse défaut au Conseil et insiste pour que celui-ci cesse de faire obstacle à ces initiatives et apporte aux problèmes en suspens une solution communautaire ;
12. exhorte le Conseil, eu égard à l'urgence des problèmes que pose l'aggravation de la pollution de la biosphère, à faire preuve de sagesse politique et à accueillir les orientations, propositions et suggestions formulées par la Commission dans la première Communication ;
13. souligne la nécessité d'assurer la sauvegarde ou l'assainissement du milieu naturel par une politique commune tendant à une utilisation judicieuse de biens naturels devenus rares et ayant pour objet de mettre le système économique de la Communauté en concordance avec les réalités écologiques ;
14. estime qu'il est indispensable que les organes communautaires et nationaux conçoivent leurs décisions et leurs initiatives, dans tous les domaines de la politique sociale et économique, en ayant égard aux problèmes de la politique de l'environnement ;
15. invite la Commission à calculer le coût de la politique de l'environnement et à en faire un des éléments de la politique économique à moyen terme de la Communauté ;
16. préconise une application stricte du principe de la responsabilité financière du responsable de la pollution, sous réserve que dans certains cas, il s'imposera de recourir à d'autres modalités d'imputation des coûts et d'affecter des ressources publiques à la solution de problèmes spéciaux ;
17. souligne qu'une politique commune de l'environnement devra en outre encourager la fabrication de produits de longue durée de conservation, ne fournissant pas de déchets et pouvant être facilement recyclés ;
18. invite la Commission à veiller à la mise en oeuvre, dans toute la Communauté, du principe selon lequel toute nouvelle installation d'une certaine importance doit non seulement respecter les normes d'émission, mais aussi utiliser les procédés, les techniques et les matériels les plus efficaces pour réduire la pollution ;
19. invite la Commission à veiller à ce qu'il soit pleinement tenu compte, en matière d'attribution d'aides financières communautaires, des nécessités de la sauvegarde et de l'amélioration de l'environnement ;
20. souligne qu'il importe d'associer aux initiatives à prendre, les autorités locales, auxquelles les conditions caractérisant l'environnement dans les zones qui sont de leur ressort sont familières, et qui sont, de ce fait, le mieux à même de juger de l'urgence et de l'efficacité des mesures à prendre dans lesdites zones ;

21. juge indispensable la création d'un organisme européen de l'environnement, en raison de l'urgence des travaux, qui doivent lui être confiés, de coordination au niveau communautaire des études et des recherches entreprises dans le domaine de la protection de l'environnement ; cet organisme devrait en outre assumer la responsabilité des recherches systématiques qui ne peuvent être entamées qu'au niveau communautaire ;
22. invite la Commission à s'efforcer d'assurer, dans le cadre de la coordination qui lui incombe, une division du travail judicieuse, en confiant aux Etats membres l'exécution de divers "projets types" et en tenant compte, pour établir ses propositions de prescriptions communautaires sur la protection de l'environnement, des résultats de ces recherches ;
23. insiste à nouveau sur l'urgence qu'il y a à prendre sans délai, au niveau communautaire, des mesures contre la redoutable aggravation de la pollution des eaux du Rhin et souligne que l'on n'a plus le temps d'effectuer des études, ni d'organiser des conférences ou des congrès ;
24. souligne que l'agriculture, pour laquelle le maintien de l'équilibre biologique, est d'un intérêt vital,
  - a un rôle fondamental à jouer dans le maintien de cet équilibre et
  - est en mesure de créer ou de sauvegarder un milieu pouvant accueillir, en lui procurant détente et distraction, une partie de plus en plus importante de la population urbaine ;
25. prend acte avec satisfaction de ce que la Commission envisage de présenter prochainement une proposition de directive sur l'interdiction de l'emploi des pesticides persistants et sur l'emploi d'engrais peu solubles dans l'eau, et d'étudier les possibilités de recours aux pesticides biologiques et intégrés ;
26. rappelle le rôle important que jouent les zones boisées sur les plans du maintien de la pureté de l'air, de l'équilibre atmosphérique et climatique, de la conservation des sols et du maintien des capacités hydriques et souligne en conséquence la nécessité de prendre dans le plus bref délai possible, dans le cadre des programmes régionaux de la Communauté, des mesures de préservation de la nature, d'intensification des opérations de boisement et de création de zones de détente ;
27. invite la Commission à se préoccuper également du problème de l'organisation d'une lutte efficace contre le bruit, et à présenter à cet effet, à bref délai, les propositions précises voulues ;
28. prie la Commission d'examiner selon quelles modalités la Communauté participera au futur accord des Etats de l'Atlantique-Nord sur la protection de la mer du Nord et de la côte atlantique contre la pollution ;

29. invite la Commission et le Conseil à se conformer, dans la mesure où elles mettent la Communauté européenne en cause, aux résolutions
- a) du colloque syndical européen sur l'environnement, du 3 juillet 1971 ;
  - b) de la conférence interparlementaire européenne sur la pollution de l'eau, du 27 septembre 1971 ;
  - c) de l'institut européen de cancérologie (INEC), du 3 décembre 1971 ;
30. estime qu'il serait utile que les membres du Parlement européen s'emploient, au sein de leur parlement national et auprès de leur gouvernement, à promouvoir par des démarches appropriées l'idée d'une politique commune de l'environnement ;
31. invite sa commission compétente à contrôler attentivement si la Commission se conforme à ses demandes et suggestions et, à lui en faire rapport en temps utile ;
32. charge son Président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

EXPOSE DES MOTIFSI. Considérations générales

1. En présentant ce document, la Commission satisfait, fût-ce en partie et tardivement, à un vœu que le Parlement européen et sa commission des affaires sociales et de la santé publique, compétente en la matière, ont exprimé à plusieurs reprises.

Dans sa résolution sur le rapport de la Commission sur l'évolution de la situation sociale dans la Communauté en 1968, le Parlement européen avait rappelé à la Commission qu'il importait "de dresser, à l'occasion du prochain exposé social, un bilan de l'actuelle législation ainsi que des initiatives prises ou envisagées dans les Etats membres dans le cadre de la lutte contre la pollution des eaux et de l'air, et contre le bruit, et d'examiner les possibilités et les moyens d'une action communautaire visant à enrayer ces fléaux sociaux dont les effets sont nuisibles à la santé de la population".

2. Dans sa résolution de novembre 1970 sur la lutte contre la pollution des eaux fluviales et notamment des eaux du Rhin, adoptée à la suite de la discussion d'un rapport de M. Boersma (doc. 161/70), le Parlement européen invitait la Commission à présenter, "en exécution de la mission qui lui incombe en vertu des traités européens et en tenant compte des découvertes scientifiques les plus récentes, toutes propositions utiles d'harmonisation des mesures de lutte contre la pollution du Rhin" et à "présenter en outre des propositions de rapprochement des dispositions législatives des Etats membres visant à lutter contre la pollution de tous les autres bassins fluviaux de la Communauté".

Dans le projet élaboré par M. Jahn, de proposition de résolution sur la nécessité d'une action communautaire dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air (doc. 181/71), la commission des affaires sociales et de la santé publique souligne "que l'efficacité de la lutte contre la pollution de l'air implique nécessairement une action commune énergique".

Elle note par ailleurs que cette action "ne susciterait guère de problèmes d'ordre législatif, étant donné que d'une manière générale, les dispositions légales nationales applicables en la matière n'ont encore qu'un champ d'application limité". Enfin, elle invite la Commission à présenter, "dans les plus brefs délais possibles, en exécution des obligations qui lui incombent en vertu des traités européens, des propositions appropriées relatives à la lutte contre la pollution de l'air".

3. Dans le document faisant l'objet du présent rapport, la Commission traite de l'ensemble des problèmes de l'environnement. Ce document a été communiqué non seulement au Parlement européen, au Comité économique et social et au Conseil de ministres, mais aussi aux administrations compétentes et aux milieux économiques et professionnels intéressés des Etats membres, afin de recueillir toutes remarques et suggestions utiles.

4. Dans sa préface, la Commission précise qu'elle "préparera ultérieurement, en tenant compte des indications recueillies, des propositions concrètes au Conseil pour la réalisation des objectifs énoncés dans la communication". Il ne s'agit donc encore que d'un premier projet de programme d'action à moyen terme provisoire, devant servir de base de discussion.

Votre commission tient à attirer l'attention de l'exécutif sur l'urgence de la mise en oeuvre de mesures communautaires dans ce domaine et l'invite à présenter à bref délai au Conseil de ministres les propositions concrètes annoncées. Il importe donc que la Commission européenne demande aux administrations compétentes et aux milieux économiques intéressés de donner leur avis dans des délais relativement courts.

D'autre part, il apparaît une fois de plus, à cette occasion, que l'exécution des travaux législatifs qui s'imposent appelle une extension des pouvoirs du Parlement européen.

## II. Objectifs envisagés par la Commission

5. La Commission note très justement que protéger et améliorer l'environnement constitue une des tâches les plus urgentes auxquelles la Communauté et les autres pays hautement industrialisés doivent faire face.

La Commission considère que tout ce qui résulte du progrès économique ou en témoigne (accroissement de la production et de la consommation, efficacité des techniques et technologies modernes, développement rapide des concentrations urbaines, accroissement accéléré de la population) s'accompagne toujours d'une dégradation des ressources et du milieu naturels, au détriment du bien-être que l'on attendait de ce progrès.

Cela étant, elle énumère les quatre objectifs qu'il s'agit de poursuivre :

- a) limiter et, dans la mesure du possible, supprimer les effets nuisibles sur l'environnement, des activités économiques et sociales en général et du progrès technique en particulier, sans toutefois que la protection de l'environnement aboutisse à un ralentissement général de la croissance économique et du progrès ;
- b) préserver les ressources naturelles en veillant à l'équilibre des systèmes écologiques et à la protection de la biosphère ;

- c) aménager les espaces, en particulier pour remédier aux conséquences néfastes de la concentration croissante des populations dans les villes ;
- d) orienter les progrès futurs, le cas échéant en provoquer de nouveaux, pour répondre aux besoins réels de l'homme, exprimés non plus seulement en termes quantitatifs, mais qualitatifs.

La Commission estime que pour atteindre ces objectifs, il s'impose de réaliser des études et des recherches et aussi d'élaborer et de mettre en oeuvre des décisions, et ce dans les plus brefs délais.

Votre commission des affaires sociales et de la santé publique approuve les objectifs ainsi définis par la Commission. A son avis, tout dépendra de l'effort que consentira la Communauté pour atteindre ces objectifs dans des délais acceptables.

### III. Nécessité d'actions communautaires pour atteindre les objectifs envisagés

6. Votre commission a examiné la question des voies et moyens utilisables pour atteindre ces objectifs, et l'opportunité d'y recourir. Le document de la Commission donne l'impression que l'exécutif hésite beaucoup à faire pleinement usage des pouvoirs que lui attribuent les traités européens.

7. La Commission affirme (au bas de la page 8) que les traités européens fournissent à la Communauté très peu de moyens juridiques appropriés. A l'appui de cette thèse, elle renvoie à l'annexe A, qui contient une analyse détaillée des activités déjà réalisées par les trois Communautés en matière d'environnement. Il résulterait de cette analyse "que les moyens d'action dont dispose la Communauté européenne, bien que non négligeables, sont limités à des secteurs et problèmes particuliers".

Votre commission estime, quant à elle, qu'il ne faut pas tirer argument de l'insuffisance relative des mesures que la Communauté a prises jusqu'ici dans le domaine de la protection de l'environnement pour conclure à l'insuffisance des pouvoirs que les traités confèrent en la matière à la Communauté.

8. Les rapports susvisés de votre commission, relatifs à la lutte contre la pollution des eaux fluviales et notamment des eaux du Rhin (doc. 161/70) et à la nécessité d'une action communautaire dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air (doc. 181/71), consacraient un chapitre spécial à l'examen des possibilités juridiques d'action des institutions communautaires dans le domaine de la protection de l'environnement. Au cours des discussions qui ont eu lieu jusqu'ici en commission, les représentants de la Commission européenne n'ont pas contesté le bien-fondé des considérations émises dans ces chapitres. Il est d'autant plus étonnant dans le document faisant l'objet du présent rapport, que la Commission fasse des réserves pour presque toutes les bases juridiques envisagées.

9. C'est ainsi que selon la Commission, les dispositions des articles 100, 101 et 102 ne permettent d'aborder les problèmes de protection de l'environnement que de manière indirecte et incomplète. La Commission fait remarquer que l'article 100 ne vise pas directement la protection de la santé ou l'amélioration du bien-être social, et n'autorise la Communauté à édicter des directives que dans le cas où des dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun.

10. Votre commission considère, elle, 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 entreprises, distorsions qu'aggrave l'octroi par les gouvernements aux entreprises qui prennent des mesures de protection de l'environnement, de certaines subventions, de prêts à des conditions favorables et d'avantages fiscaux.

Votre commission ne peut donc que répéter que la Commission européenne a non seulement la possibilité, mais le devoir de présenter dans les meilleurs délais, conformément aux articles 100 et 101 du traité instituant la C.E.E., les propositions voulues de directives d'harmonisation.

Il s'agit de trouver des solutions pratiques et souvent il suffira de définir les objectifs qui devront obligatoirement être atteints, en laissant aux différents Etats membres le choix des voies et moyens à mettre en oeuvre à cet effet (1).

11. La Commission européenne fait aussi état de ce que l'article 100 du traité de la C.E.E. prévoit une procédure d'élaboration de directives qui nécessite qu'il soit fait appel, tant au niveau de la Commission que du Conseil, à des expertises nombreuses et qui dès lors, l'expérience l'a montré, ne peut être que fort lente. De plus, l'élaboration de directives aboutit, en règle générale, à des compromis peu compatibles avec les buts essentiellement humanitaires et sociaux de la protection de l'environnement.

La Commission estime en outre que l'article 100 ne permet à la Communauté d'intervenir que lorsque la matière est déjà réglée par des dispositions nationales. Enfin, ni l'article 100 ni l'article 101 ne peuvent être utilisés pour engager des actions anticipatives.

12. La Commission aboutit ainsi, à la page 11 de son document, à la conclusion qu'"il apparaît donc que les pouvoirs dont dispose la Communauté ne sont pas adaptés pour coordonner l'activité législative et réglementaire des Etats avec l'urgence qu'impose la protection de la santé humaine et de l'environnement et avant que ces activités ne se traduisent par des entraves aux échanges ou par des distorsions de concurrence". Aussi souhaite-t-elle qu'afin de pouvoir entièrement réaliser les objectifs de protection de l'environnement envisagés,

(1) Cf. également à ce sujet, le par. 52, deuxième alinéa, du présent rapport.

la Communauté dispose du pouvoir d'édicter ces matières des dispositions directement applicables dans chaque Etat membre, qui, une fois adoptées, se substituerait aux dispositions nationales existantes ou rempliraient des vides dans les législations nationales.

13. Votre commission s'étonne que la Commission européenne ne fasse pas état, à ce propos, de la possibilité d'appliquer l'article 235 du traité instituant la C.E.E. La question est évoquée, très prudemment, à la page 13. Selon la version allemande du texte, la Commission estime que dans la mesure où les traités n'ont pas expressément prévu de pouvoirs d'action en matière de protection de l'environnement, il s'impose d'attribuer à la Communauté, sur la base de l'article 235, un pouvoir de réglementation directe en matière de politique de l'environnement et le pouvoir de réaliser le programme général d'actions énoncé aux pages 6 à 8 du document.

Or, selon le deuxième alinéa de la page 13 de la version française, la Commission estime qu'il faut faire recours à l'article 235 pour introduire un pouvoir de réglementation directe de la Communauté et pour réaliser le programme général d'actions, ce qui est différent.

Il semble que l'on puisse conclure au caractère obligatoire du texte allemand, car en répondant à la question orale n° 14/71 de M. Oele sur la lutte contre la pollution du Rhin, M. Spinelli, membre de la Commission, a déclaré textuellement ce qui suit : "Tout cela montre que dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, il ne sera possible de mettre en oeuvre des politiques communes et de prendre des engagements réels que dans la mesure où la Communauté aura décidé d'établir les nouvelles compétences dont la Communauté dans son ensemble, et ses institutions en particulier, doivent disposer pour remplir les nouvelles tâches avec lesquelles nous sommes aujourd'hui confrontés" (1).

La Commission n'a pas fait savoir à votre commission laquelle de ces deux versions est la bonne.

14. Votre commission tient en tout cas à souligner que la Commission européenne n'a absolument pas à être autorisée expressément par le Conseil à recourir à l'article 235 du traité de la C.E.E., article dont le texte est très explicite : "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 présent traité ait prévu les pouvoirs d'actions requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées".

---

(1) Cf. Journal officiel des Communautés européennes, Annexe, n° 144, décembre 1971, p. 48.

Lorsque ces conditions sont réunies, la Commission a non seulement le pouvoir, mais le devoir de soumettre des propositions appropriées. Elle n'a donc pas à obtenir l'autorisation préalable du Conseil. L'article 235 constitue, aussi bien pour le Conseil que pour elle-même, non pas une disposition facultative, mais une disposition impérative.

Le Conseil et la Commission ont d'ailleurs reconnu l'un et l'autre, fût-ce dans un autre contexte, la réalité de cette obligation de la Commission de présenter des propositions conformément à l'article 235. C'est ainsi que dans le litige qui l'a opposé à la Commission au sujet de l'Accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) (affaire 22/70), le Conseil a présenté l'argumentation suivante (1) : "Pour rendre possible la conclusion d'un accord par la Communauté sur la base de l'article 235, la procédure prévue audit article doit être respectée; tant qu'une proposition n'a pas été soumise par la Commission, que l'Assemblée n'a pas été consultée et que le Conseil n'a pas statué, la conclusion d'accords internationaux continue à être de la compétence des Etats membres." Le Conseil a donc reproché à la Commission d'avoir omis de présenter une proposition conformément à l'article 235. Quant à la Commission elle a fait valoir le point de vue suivant (2) : "L'article 235 ne laisse pas place à un choix d'ordre politique sur le point de savoir s'il vaut mieux agir par voie intergouvernementale ou par voie communautaire : si, dans le cadre du traité, une action paraît vraiment nécessaire pour "réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté", elle doit être menée par la voie communautaire."

Il va de soi que l'obligation d'intervenir, reconnue par la Commission elle-même, qui s'impose à la Communauté implique avant tout l'obligation, pour la Commission, de prendre l'initiative, c'est-à-dire de présenter des propositions appropriées.

15. La Commission souligne à plusieurs reprises, dans sa communication, (voir pages 2 et 13) que les conditions de l'application de l'article 235 à de larges domaines de la protection de l'environnement sont remplies. Nul ne conteste que la Communauté doive faire l'effort qui s'impose pour que le progrès économique et social se traduise par l'élévation du niveau de vie et l'amélioration constante des conditions de vie. En effet, dans le préambule du traité instituant la C.E.E., les chefs d'Etat des Etats membres ont assigné "pour but essentiel à leurs efforts l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples". C'est ce que réaffirme

---

(1) Cf. Communication aux membres de la commission juridique, PE 28.044, p. 7

(2) Cf. Communication aux membres de la commission juridique, PE 28.044, p. 8

M. Spinelli, membre de la Commission, dans un article intitulé "La Communauté face au problème de l'environnement" (1) : "Il ne fait pas de doute que la Communauté compte parmi ses objectifs l'amélioration constante des conditions de vie dans les Etats membres (préambule du traité de Rome) et donc la poursuite d'une politique de protection de l'environnement."

La Commission note ensuite très justement que l'amélioration qualitative des conditions de vie grâce à une protection efficace de l'environnement (lutte efficace contre les nuisances) et à l'aménagement du cadre de vie constitue aujourd'hui un aspect primordial du "développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté", mission confiée à la Communauté par l'article 2 du traité de la C.E.E.

C'est ce même point de vue qu'affirme la Commission dans sa réponse à la question écrite n° 326/71 de M. Schwörer, relative aux mesures de protection et d'aménagement du milieu naturel (2). Elle en conclut que "dans la mesure où les traités n'ont pas expressément prévu de pouvoirs d'action à cet effet, la Communauté peut fonder sur l'article 235 du traité C.E.E. des actions en matière de politique de l'environnement et, le cas échéant, rendre ainsi possible l'adoption de règles communautaires directement applicables dans ce domaine".

De plus, la Commission se réfère, au chapitre 1, paragraphe C, du troisième programme de politique économique à moyen terme, adopté par le Conseil le 9 février 1971, selon lequel "la politique économique de la Communauté ne peut se borner à viser les objectifs conjoints de croissance et de stabilité. Elle prend son sens par la contribution qu'elle apporte à de meilleures conditions d'existence : elle doit s'attacher, à la fois, à relever le niveau de vie et à améliorer la qualité de la vie ; elle doit aussi contribuer à une plus grande stabilité au bénéfice des catégories sociales défavorisées."

De son côté, la commission juridique, saisie pour avis, aboutit à la conclusion que les conditions de l'application de l'article 235 aux mesures communautaires de protection de l'environnement sont remplies (cf. par. 66, premier alinéa, du présent rapport).

16. Enfin, la Commission envisage ce qu'il faudrait faire "si l'on devrait prendre des mesures allant au-delà de celles qui peuvent être fondées sur l'article 235" (cf. p.13). Elle propose de recourir, dans ce cas, à l'article 236 du traité C.E.E.(3), c'est-à-dire de procéder à une modification du traité.

(1) Cf. Bulletin des Communautés européennes, n°9/10-1971, p. 5 et suiv.

(2) J.O. n° C 12 du 8.2.1972, p. 3

(3) Article 236:

"Le gouvernement de tout Etat membre, ou la Commission, peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision du présent traité.

Si le Conseil, après avoir consulté l'Assemblée et le cas échéant la Commission, émet un avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, celle-ci est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter au présent traité.

Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les Etats membres en conformité de leurs règles constitutionnelles restec-tives."

De l'avis de votre commission, on ne peut guère compter dépasser le cadre de l'article 235. En effet, toutes les mesures de protection de l'environnement tendent à ce que soient atteints les objectifs, énoncés dans le traité, du développement harmonieux des activités économiques dans la Communauté et de l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de ses habitants.

Votre commission est confirmée dans cette opinion par la réponse de la Commission à la question écrite n° 285/71 de M. Glesener, relative à la destruction scandaleuse d'oiseaux migrateurs en Belgique et en Italie (1). La Commission "n'exclut pas", en effet, que des mesures soient proposées ultérieurement au niveau communautaire en vue d'enrayer la destruction des oiseaux migrateurs.

Sans vouloir pour autant minimiser l'intérêt que présenteraient ces mesures, on peut douter, semble-t-il, que l'article 235 puisse, en l'espèce, être pris comme base juridique. Or, la Commission n'en exclut pas la possibilité. Il y a donc là, a fortiori, une disposition du traité pouvant parfaitement constituer la base juridique de mesures communautaires de protection de l'environnement au sens strict.

Il convient d'ailleurs de noter que la procédure de modification du traité prévue à l'article 236 est longue et laborieuse, ce qui ferait perdre un temps précieux.

Votre commission invite néanmoins la Commission européenne, comme elle l'a fait au paragraphe 7 de la proposition de résolution sur la nécessité d'une action communautaire dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air, à examiner par priorité si une modification du traité est nécessaire et, le cas échéant, à engager sans délai la procédure prévue à l'article 236.

17. Dans le programme général d'actions (point 8), la Commission prévoit la participation de la Communauté en tant que telle aux travaux d'organisations internationales visant à préserver les richesses naturelles mondiales et à éviter des entraves au commerce international. Elle souligne à juste titre qu'une telle action permettrait de faire prévaloir les intérêts spécifiques de la Communauté.

Comme le signalait déjà le paragraphe 73 du rapport sur la lutte contre la pollution de l'air, la Communauté a également la possibilité, en vertu de l'article 228 du traité de la C.E.E., de conclure des accords non seulement avec des organisations internationales, mais aussi avec des pays tiers.

---

(1) Cf. J.O. C 119 du 26.11.1971, p. 3

Votre commission prie à nouveau la Commission européenne de prendre autant que possible pour base de ses négociations les réglementations communautaires existantes, et de les étendre à des régions aussi vastes que possible de notre planète. La prompt conclusion d'accords ad hoc avec les pays candidats à l'adhésion lui paraît présenter une importance particulière.

On peut se référer à ce propos aux considérations émises par la Commission aux pages 30 et 31 de son document. La Commission y invoque à juste titre l'article 116 du traité de la C.E.E., en vertu duquel, pour toutes les questions qui revêtent un intérêt particulier pour le marché commun, les Etats membres ne mènent plus qu'une action commune dans le cadre des organisations internationales.

18. La commission affirme d'autre part (cf. p. 1 du document) que la Communauté ne dispose pas actuellement de la possibilité de financer des actions visant à protéger et à améliorer l'environnement. La Communauté ne disposerait que de moyens se référant à des actions spécifiques et partielles dans ce domaine. C'est pourquoi la Commission estime nécessaire que des ressources budgétaires appropriées puissent être utilisées par la Communauté pour contribuer à réaliser le programme général d'actions pour la protection de l'environnement.

Là aussi, la Commission se trompe. Certes, il est exact que les traités ne prévoient de moyens financiers que pour certaines actions spécifiques, telles que :

- la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes (chapitre III du traité instituant la C.E.E.A.),
- la sécurité du travail dans les mines de houille et dans l'industrie sidérurgique (titre III, chapitre III du traité de la C.E.C.A., en particulier les articles 55 et 56),
- les projets envisageant la mise en valeur des régions moins développées ou visant la modernisation ou la conversion d'entreprises, ainsi que les projets d'intérêt commun pour plusieurs Etats membres (financement par la Banque européenne d'investissement, conformément à l'article 130 du traité de la C.E.E.).

Enfin, le F.E.O.G.A. peut accorder son concours pour l'octroi d'aides contribuant à l'amélioration de l'environnement.

19. Cependant, la nécessité de dégager des ressources budgétaires suffisantes pour accomplir les tâches et atteindre les objectifs prévus par les traités européens est évidente. Cette opération doit se faire dans le cadre de la procédure budgétaire normale, telle qu'elle est définie aux articles 199 à 209 du traité de la C.E.E. et aux articles 171 à 183 du traité de la C.E.E.A. Selon ces dispositions, la Commission présente au Conseil l'avant-projet de budget, qui groupe les états prévisionnels des dépenses de chaque institution de la Communauté. C'est donc d'abord à la Commission qu'il appartient de prévoir, dans cet avant-projet, des ressources suffisantes pour couvrir les dépenses qu'impliquent l'accomplissement des tâches et la poursuite des objectifs de la Communauté, tels qu'ils sont fixés dans le traité. Il faut rappeler à ce propos que selon l'article 155 du traité de la C.E.E., une des tâches de la Commission est de "veiller à l'application des dispositions du présent traité ...".

20. Il ressort de l'avant-projet de budget des Communautés pour l'exercice 1972 (section III, Commission, article 355, poste 3550) que la Commission s'est contentée de demander 100.000 u.c. pour des actions communautaires à entreprendre pour la protection sanitaire de l'air et de l'eau. Vu l'urgence du problème, la Commission aurait dû demander des crédits bien supérieurs pour des actions communautaires de protection de l'environnement. Le fait, d'ailleurs regrettable, que le Conseil ait provisoirement bloqué le crédit demandé, d'un montant de 100.000 u.c., que l'on peut qualifier d'extrêmement modeste, et n'ait prévu ce crédit que pour mémoire, n'y change rien. Cette attitude, incompréhensible du Conseil est dénoncée dans la question écrite n° 353/71 (1) de MM. Meister et Müller et commentée dans l'avis de la commission des affaires sociales et de la santé publique sur le projet de budget général établi par le Conseil (2).

D'autre part, la Commission avait demandé, dans le cadre de l'article 262 de l'avant-projet de budget (études et enquêtes d'ensemble présentant un caractère communautaire) 100.000 u.c. pour des études relatives à la protection de l'environnement. Le Conseil n'a pas accordé non plus ces crédits et s'est contenté de prévoir des crédits du même montant que pour l'exercice précédent, lesquels ne permettront pas d'exécuter les études sur la protection de l'environnement envisagées.

Cela étant, le Parlement européen a adopté le 18 novembre 1971, à Strasbourg, des propositions de modification avancées par la commission des affaires sociales et de la santé publique, tendant au rétablissement des crédits demandés de 200.000 u.c. pour des actions communautaires de protection de l'environnement.

(1) Cf. Bulletin n° 35/71, p. 11

(2) Cf. doc. PE 28.214/déf.

21. A ce propos, votre commission estime qu'il s'impose que les différents Etats membres perçoivent, en vertu du principe de la responsabilité financière du responsable de la pollution (1), des taxes dont une partie serait attribuée à la Communauté. Ces ressources permettraient d'assurer le financement des mesures à prendre par la Communauté dans le domaine de la protection de l'environnement.

En tout cas, votre commission estime qu'il est indispensable de faire nettement le départ entre la responsabilité financière des Etats membres et la responsabilité financière de la Communauté en matière de protection de l'environnement. Il importe d'assurer, à cet égard, l'harmonisation des responsabilités et des intérêts.

Le président Mansholt a fait récemment une très intéressante proposition relative au financement des mesures communautaires de protection de l'environnement. Il s'agirait d'imposer à l'industrie de la Communauté des Six et de la Communauté élargie, l'obligation de réformer leurs méthodes de production, dans un délai de cinq ans, de façon qu'il ne soit plus fabriqué de produits polluants. Il en résulterait certes une augmentation des prix et une réduction de la compétitivité par rapport aux pays tiers, mais ces handicaps seraient compensés par la perception d'un prélèvement spécial d'un taux élevé (80 à 100 %) sur les produits importés dans la Communauté qui ne seraient pas couverts par un "certificat de pureté". En revanche, les produits qui ne pourraient causer une pollution pourraient être importés librement des pays tiers dans la Communauté. Ce prélèvement aurait pour objet d'amener les pays tiers (en particulier les Etats-Unis, l'Afrique du Sud et les pays du bloc de l'Est) à organiser également leur production de façon que leurs produits présentent toutes les garanties voulues, ce qui résorberait les handicaps imposés aux industries de la Communauté.

Un autre élément qui plaide en faveur de la réalisation de la proposition de M. Mansholt consiste dans le fait que les échanges intracommunautaires couvrent 50 % du volume total des échanges de la Communauté des Six. La Communauté est, de ce fait, en mesure de définir plus tôt que les pays tiers, des normes plus rigoureuses.

22. Comme le rapport sur la nécessité d'une action communautaire dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air le notait déjà (2), c'est en fin de compte sur les consommateurs que toutes les dépenses relatives à la protection de l'environnement seront répercutées, sous la forme d'augmentations des impôts ou des prix.

---

(1) Selon ce principe, le coût d'une pollution doit être supporté par celui qui en est responsable.

(2) Doc. 181/71, exposé des motifs, par. 80.

Cependant, la protection de l'environnement ouvre à l'industrie de nouveaux marchés, d'une ampleur qui n'a guère eu d'équivalent jusqu'à présent. C'est ainsi que les dépenses que l'industrie chimique consent sur les plans des investissements, de l'exploitation, de la recherche, de la mise au point et de l'amélioration des processus de fabrication à des fins de protection de l'environnement s'accroissent de plus en plus. On a ainsi vu apparaître des industries spécialisées dans la mise au point de techniques de sauvegarde et d'assainissement du milieu naturel. Il y a notamment les entreprises spécialisées dans les techniques de mesure, de réglage et de mécanismes asservis, dans les constructions mécaniques, le génie civil (installations d'évacuation des eaux usées communales et industrielles), en chimie (recyclage des résidus de production, traitement des eaux potables, des eaux industrielles et des eaux résiduaires) et les fabricants d'installations de filtrage, de chauffage, de climatisation, d'épuration des gaz, de dépolluissage et de séchage.

#### IV. Le programme général d'actions et les actions prioritaires

23. La Commission met en discussion un programme à la fois vaste et concret d'actions de la Communauté dans le domaine de la protection de l'environnement (cf. p. 6 à 8). Elle estime que pour réaliser ce programme, la Communauté doit disposer de moyens juridiques et financiers appropriés.

Le programme général d'actions appelle les observations suivantes :

Le point 1 apparaît comme un des principaux points de ce programme. Il s'agit de l'institution, au niveau communautaire, de prescriptions visant à diminuer ou éliminer les risques que comportent les pollutions ou les nuisances pour la santé et le bien-être de l'homme. Ces prescriptions communautaires pourraient assurer la protection de la santé des populations et la qualité du milieu ambiant, en évitant la création de nouvelles entraves aux échanges ou de distorsions de concurrence entre les Etats membres.

Pour autant qu'il ne s'agisse pas d'arrêter des directives conformément aux articles 100 et 101, le recours à l'article 235 s'impose. En matière de protection de l'environnement, les dispositions appropriées au sens de cet article ne sauraient être que des règlements, lesquels sont, en vertu de l'article 189 du traité de la C.E.E., contrairement aux directives, obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout Etat membre. Il a déjà été question, au paragraphe 11 du présent rapport, des inconvénients des directives, que la Commission elle-même rappelle à la page 10 de sa communication.

En prévoyant l'organisation à partir des installations nationales existantes d'un réseau communautaire d'observation des pollutions de l'eau, de l'air et du sol, ainsi que la création d'un centre commun de traitement de ces observations, la Commission européenne répond à un vœu que votre commission a exprimé dans ses rapports sur la lutte contre la pollution des eaux fluviales et de l'air. Ces mesures doivent permettre à la Communauté et à ses Etats membres de disposer d'informations complètes et comparables sur les niveaux de pollution et d'assurer le contrôle effectif de l'application des prescriptions communes.

24. Il faut également se féliciter que soit recommandée la coopération des Etats membres en vue d'harmoniser et de renforcer le contrôle du respect par les particuliers des prescriptions contre la pollution ainsi que les mesures de répression des infractions à ces prescriptions.

Afin que cette recommandation ne reste pas un vœu pieux, la Commission devrait soumettre aux Etats membres des propositions concrètes relatives aux modalités de cette coopération et au renforcement des sanctions.

25. La proposition de créer un institut européen de l'environnement en prenant en considération les diverses initiatives en cours dans les Etats membres pose certains problèmes. Selon la Commission, le rôle de cet institut serait d'assurer une coordination au niveau communautaire de certaines études et recherches. La proposition de la Commission prévoit que ces études et ces recherches à coordonner auraient notamment pour objet :

- de préparer l'amélioration des conditions de vie, notamment par l'organisation de séminaires et conférences, ainsi que d'élaborer un modèle de civilisation européen,
- d'élaborer un plan général de gestion et d'aménagement à long terme des ressources naturelles de la Communauté,
- de rassembler, d'élaborer, compléter et diffuser au niveau de la Communauté les informations relatives à l'environnement, en particulier les informations relatives aux techniques et procédés nouveaux permettant de diminuer la pollution,

- d'organiser des cours de perfectionnement - notamment post-universitaire - portant sur la protection de l'environnement.

Dans son programme général d'actions, la Commission ne fait que soulever le problème de la création d'un institut européen de l'environnement. Il y est question "d'étudier l'opportunité" d'un tel projet.

La commission économique, saisie pour avis, a vivement critiqué ce projet. Elle n'est pas convaincue de la nécessité de créer un institut de ce genre.

En revanche, la majorité de la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques estime souhaitable la création d'un institut européen de la protection de l'environnement (cf. par. 73 du présent rapport).

Votre commission pense, quant à elle, qu'il ne devra pas nécessairement s'agir d'un institut européen. Ce qui importe, à son sens, c'est qu'un organisme communautaire soit, en tout cas, chargé d'assurer la coordination qui s'impose. Elle invite la Commission à décider à bref délai si cet organisme devra être doté d'un régime d'autonomie ou dépendre de la Communauté européenne de l'énergie atomique. Quoi qu'il en soit, il importe de faire vite, pour éviter soit des initiatives disparates, voire contradictoires, des Etats membres, soit des doubles emplois onéreux.

26. Indépendamment du programme général, pour lequel elle attend le "feu vert" du Conseil, la Commission estime qu'une série d'actions sont si urgentes qu'elles doivent être engagées immédiatement. Il s'agit des cinq mesures prioritaires suivantes :

a) la réduction de la concentration des polluants parmi les plus dangereux dans l'air et dans l'eau,

- b) la réduction de la pollution provoquée par l'usage de certains produits commercialisés et par des substances résultant de productions industrielles,
- c) l'amélioration et l'élargissement des connaissances sur l'origine, la diffusion et les effets des polluants,
- d) l'aménagement de l'espace et du milieu naturel,
- e) la réalisation d'études de base nécessaires pour mieux connaître, définir et résoudre des problèmes relatifs à l'environnement non visés dans les mesures ci-dessus.

La Commission ajoute que ces mesures d'urgence doivent s'accompagner d'une participation accrue de la Communauté aux travaux des organisations internationales, et d'une coopération avec les pays tiers. On trouve aux pages 14 à 31 du document de la Commission des précisions sur la nature et la portée des actions prioritaires.

27. Sous réserve des observations ci-après, votre commission approuve, en principe, les actions prioritaires.

Projet a) : La Commission indique que les polluants les plus dangereux sont :

- pour l'air : l'anhydride sulfureux, le plomb, les oxydants photochimiques et les oxydes d'azote, l'oxyde de carbone, les produits cancérigènes ;
- pour l'eau : les phosphates et dérivés azotés, les hydrocarbures et phénols, les effluents d'origine urbaine, les micropolluants, les effets thermiques.

Pour chacune de ces substances ou polluants, il s'agira d'établir une méthodologie commune en vue de fixer les niveaux de base pour la Communauté.

Pour le choix des polluants les plus dangereux ainsi que pour la méthodologie commune proposée, la Commission renvoie à l'annexe B (état des connaissances sur les polluants retenus et méthodologie proposée). A la page 32 figure la note suivante : "Ce document est en cours de rédaction et sera transmis ultérieurement." Selon le représentant de la Commission, on peut escompter que cette annexe sera communiquée d'ici juillet 1972.

Il convient de rappeler à ce propos, la question écrite n° 244/71 de M. Oele relative à la pollution de l'environnement (1). Après avoir souligné que suivant les observations les plus récentes, les procédés chimiques sont la cause principale de la pollution inquiétante provoquée par le mercure, pollution qui a notamment pour effet que les eaux du Rhin charrient chaque année au moins 110.000 kg (2) de mercure vers la mer, M. Oele avait demandé à la

(1) Cf. J.O. C 115 du 13.11.1971, p. 4.

(2) Selon d'autres sources, il s'agirait de 85.000 kg de mercure.

Commission si elle était disposée, dans le cadre de son programme d'action concernant la lutte contre la pollution, à proposer des mesures visant à limiter strictement l'émission de mercure lors de la préparation de la soude caustique et du chlore par électrolyse au mercure du sel marin. Dans sa réponse, la Commission a rappelé sa proposition d'action prioritaire tendant à réduire la concentration dans l'eau des micropolluants, parmi lesquels se trouve le mercure, et signalé que de plus, en raison des lacunes importantes des connaissances dans ce domaine, elle se propose de faire étudier les aspects sanitaires liés à la présence de composés mercuriels dans les fleuves et plus spécialement le cheminement du mercure et ses possibilités de concentration dans les espèces vivantes.

Jugeant cette réponse insuffisante, M. Oele a posé à la Commission la question écrite n° 410/71 relative à la pollution de l'eau de rivière par le mercure (1). M. Oele signale d'abord que dans plus d'un Etat membre, les entreprises recourant à des procédés par électrolyse au mercure du sel marin s'efforcent, à la demande des autorités nationales, de réduire les émissions de mercure et que l'on peut s'attendre que celles-ci pourront être ramenées à moins de 10 % des quantités actuelles. Il demande ensuite à la Commission si elle partage l'avis selon lequel, dans cette affaire urgente, elle est tenue d'insérer ces mesures dans un cadre communautaire, afin que les conditions de concurrence demeurent identiques et que les ressortissants de tous les Etats membres intéressés puissent bénéficier pareillement de ces mesures indispensables pour la protection de l'environnement. Enfin, M. Oele demande si la Commission estime en principe que des mesures ne se justifient que si des études à effectuer par les pouvoirs publics ont démontré l'absolue nécessité de ces mesures, de sorte que, suivant la Commission, la charge de la preuve ne doit pas incomber à ceux qui provoquent la pollution de l'environnement.

Il ressort de la réponse de la Commission que celle-ci estime, comme M. Oele, que les mesures nationales doivent s'inscrire dans un cadre communautaire. Votre commission estime, comme M. Oele, que dans ce cas d'urgence, la Commission doit absolument prendre des mesures immédiates afin de prévenir de graves dommages à la santé de la population.

28. Projet b) : En attendant que des prescriptions communautaires contre la pollution provoquée par l'usage de certains produits commercialisés puissent être directement instituées, la Commission recommande "d'engager sans délai et par priorité" la procédure prévue par le programme général d'élimination des entraves techniques aux échanges (2) pour les produits suivants :

(1) J.O. C 29 du 22.3.1972, p. 4

(2) J.O. C 76 du 17.6.1969, p. 1

détergents (1), oléoducs (1), solvants (2), engrais (2), véhicules équipés de moteurs diesel (2), pesticides (3), gazoducs. La Commission propose également d'accélérer cette procédure en s'efforçant de réduire au minimum les délais d'instruction des dossiers, et d'arriver le plus rapidement possible à l'établissement de directives.

29. Il faut noter à ce sujet que le programme général adopté par le Conseil n'est exécuté qu'avec un retard considérable. Les directives concernant les solvants, les pesticides, les engrais, les détergents et les gazoducs relèvent de la troisième phase (présentation des propositions de directives au Conseil : avant le 1er juillet 1970, décision du Conseil : avant le 1er janvier 1971). Il n'est donc pas question d'engager une procédure par priorité ou de l'accélérer. Il s'agit tout simplement de rattraper rapidement le retard extrêmement regrettable sur le programme général adopté par le Conseil en mai 1969. Votre commission regrette que la Commission européenne n'ait toujours pas présenté la proposition de directive relative aux gazoducs, alors que le retard est déjà de 20 mois. La Commission a déclaré à ce sujet qu'en raison des attermolements opposés par le Conseil à la directive sur les oléoducs, c'est délibérément qu'elle s'est abstenue de présenter une proposition de directive sur les gazoducs, laquelle implique la solution de problèmes similaires.

Votre commission demande au Conseil de mettre enfin en vigueur la directive sur les oléoducs, directive pour laquelle le retard est, en fait, de même que pour la directive concernant les véhicules équipés de moteurs diesel, plus considérable encore que pour les autres. Les oléoducs relèvent de la première phase (décision du Conseil : avant le 1er janvier 1970) et les véhicules équipés de moteurs diesel, de la deuxième phase, (présentation des propositions de directives au Conseil : avant le 1er janvier 1970), décision du Conseil : avant le 1er juillet 1970).

---

(1) Pour les détergents et les oléoducs, la procédure communautaire est certes engagée, mais elle est loin d'être conclue.

(2) La Commission n'a présenté au Conseil qu'à la fin décembre 1971 les propositions de directives relatives aux solvants, aux engrais et aux véhicules équipés de moteurs diesel.

(3) La proposition de directive de la Commission relative aux pesticides sera transmise au Conseil dans le courant du premier trimestre de 1972.

30. En dépit de ce retard, la Commission propose de compléter par toute une série de produits, la liste des produits qui figurent actuellement dans le programme général. Il s'agirait d'ajouter notamment les moteurs d'avion, les locomoteurs et locotracteurs à vapeur, les emballages, les machines et appareils pour la fabrication de la pâte cellulosique, du papier et du carton, les machines et appareils pour la préparation et le travail des cuirs et peaux, ainsi que les machines outils pour le travail de la pierre, des produits céramique, du béton, de l'amiante, ciment et autres matières minérales similaires.

Votre commission approuve en principe ce programme, mais elle se demande si la Commission ne s'attaque pas à trop de problèmes à la fois, eu égard au fait qu'il s'agit de prendre des mesures immédiates.

Il serait vain, en effet, de prévoir un tel programme si l'on sait d'avance qu'on ne pourra pas le réaliser dans les délais voulus. Ce serait leurrer le Parlement et de larges couches de l'opinion publique. Il ne résulte d'ailleurs pas de l'avant-projet de budget des Communautés pour l'exercice 1972 que la Commission ait tenu compte dans une quelconque mesure de la nécessité d'accroître l'effectif de son personnel pour faire face à un travail de cette ampleur et ait demandé la création des nouveaux postes voulus. Votre commission n'approuve ce programme complémentaire que pour autant que les conditions nécessaires à sa réalisations soient remplies.

31. La Commission souligne que le respect des prescriptions auxquelles devront se soumettre les industriels en ce qui concerne aussi bien la composition de certains produits que l'utilisation de certains processus de fabrication, entraînera des conséquences économiques importantes qu'il conviendra d'étudier au niveau communautaire et, le cas échéant, au niveau international. Elle constate que dans certains cas particuliers, la lutte anti-pollution exigera de la part des industries des dépenses d'investissement considérables. Au cas où il apparaîtrait que des aides sont nécessaires, celles-ci devraient être harmonisées grâce à l'action de la Commission sur la base de l'article 92 du traité C.E.E. et, éventuellement, octroyées au niveau communautaire.

Votre commission approuve cette proposition, qui paraît logique.

32. La Commission européenne considère que le principe suivant lequel toute nouvelle installation d'une certaine importance devrait non seulement respecter les normes d'émission, mais utiliser les procédés, les techniques et les matériels les plus efficaces pour réduire la pollution "devrait être discuté avec les milieux intéressés". Votre commission demande en outre que ce principe soit mis en oeuvre dans toute la Communauté.

La commission économique estime toutefois, quant à elle, qu'il serait préférable de laisser à l'industrie la liberté du choix de ces procédés (cf. par. 83 du présent rapport).

La Commission européenne entend veiller, dans l'octroi des facilités de financement dont elle dispose ou sur lesquelles elle émet un avis (Fonds social européen, Banque européenne d'investissement, prélèvement C.E.C.A., F.E.O.G.A.), à ce que les aspects relatifs à la protection et à l'amélioration de l'environnement soient "davantage" pris en considération. Votre commission demande à la Commission européenne de tenir compte pleinement, donc sans restriction, de ces aspects.

33. La Commission pose également le problème des pollutions provoquées par l'usage de substances utilisées dans l'agriculture. Ces pollutions sont imputables pour l'essentiel à l'usage de certains insecticides persistants (composés organo-chlorés), de certains herbicides (acides phénoxyacétiques) et de certains engrais. Il faut noter à ce sujet que selon la Commission, de nombreux pays ont pris ou envisagent de prendre des mesures réglementaires visant à interdire ou à limiter l'usage de ces produits. Votre commission tient à faire observer que la Commission aurait très bien pu présenter des propositions de directives d'harmonisation en la matière et elle regrette que la Commission européenne n'ait pas encore eu recours à cette possibilité.

34. Bien entendu, la faute n'en incombe pas toujours à la Commission. C'est ainsi que dès 1968, elle a présenté au Conseil une proposition de règlement concernant les résidus de pesticides dans et sur les fruits et les légumes. Bien que la Commission ait avancé, au cours de la discussion au sein du Conseil de ministres, des propositions de compromis, et ait insisté sur l'urgence qu'il y a à prendre une décision, le Conseil n'a pas encore pu se résoudre à arrêter cette importante décision. Votre commission ne peut se défendre de l'impression que la volonté politique de parvenir à un accord fait défaut au Conseil et que des intérêts nationaux particuliers ont le pas sur les intérêts communautaires. Elle invite le Conseil à donner enfin une solution communautaire à ce problème, afin d'assurer une protection de l'environnement effective.

35. La Commission signale que d'autres propositions de règlement sont à l'étude. Elles concernent les résidus de pesticides dans les céréales, l'utilisation des substances à action oestrogène et thyreostatique ainsi que la mise en circulation des produits phytopharmaceutiques. Là aussi, la Commission préconise l'accélération du déroulement des procédures. Votre commission appuie cette demande de la Commission européenne, mais souligne qu'il appartient avant tout à la Commission elle-même d'engager cette procédure en transmettant des propositions au Conseil.

Il faut se féliciter que la Commission examine actuellement les possibilités de substituer à l'usage de certains pesticides persistants celui de pesticides à dégradation rapide. Elle compte présenter des propositions en ce sens dans le courant de l'année 1972. D'autre part, elle étudie les possibilités d'application de la lutte biologique, de la lutte intégrée et de techniques culturales permettant de réduire l'usage des pesticides chimiques. Votre commission prend acte avec satisfaction de ce que la proposition annoncée de directive sur l'interdiction de l'utilisation de certains pesticides chimiques persistants sera également présentée en 1972.

36. Projet c) : La Commission souligne la nécessité de travaux de recherche complémentaires pour approfondir la connaissance des substances polluantes, de leur diffusion et de leurs effets sur l'homme et le milieu naturel et établir sur cette base des critères, des indices et des prescriptions générales et régionales de protection de l'environnement. La Commission indique également que le contrôle efficace du respect des prescriptions communes en matière de protection de l'environnement, grâce à des méthodes et des appareillages de mesure reconnus de tous, exigera encore un travail important de recherche et de mise au point.

La Commission annonce qu'elle proposera prochainement un programme coordonné de recherche dans le domaine des nuisances pour la Communauté. Votre commission attend avec intérêt ce programme, dont la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques sera certainement saisie pour avis.

37. Projet d) : L'aménagement des espaces et du milieu naturel que la Commission souhaite voir réaliser au niveau communautaire implique principalement :

- des orientations et la participation à certaines réalisations dans le cadre de la politique régionale,
- l'aménagement et la préservation de l'espace rural dans le cadre de la politique agricole,
- l'aménagement du milieu naturel et la création de zones de détente,
- la préservation du milieu naturel dans les régions à vocation touristique.

Le Comité permanent de développement régional, dont la Commission a proposé la création, est appelé à jouer un rôle important dans l'accomplissement de ces tâches par ses travaux de concertation au niveau communautaire en matière de plans de développement régional et de définition d'objectifs coordonnés de développement régional.

Votre commission considère, comme la Commission européenne, que du fait qu'elle remplit des fonctions d'entretien des sols et des paysages, l'agriculture joue déjà un rôle considérable de sauvegarde de l'environnement. Le maintien de la fertilité du sol implique nécessairement une gestion judicieuse des eaux souterraines. Il est certain que l'on peut inscrire au bilan de l'agriculture, en matière de protection de l'environnement, un actif considérable, alors que c'est le contraire qui est vrai pour l'industrie.

On ne saurait toutefois nier que l'agriculture contribue, elle aussi, à la pollution du milieu. Il a déjà été fait état, au paragraphe 33 du présent rapport, des risques d'intoxication par les produits agricoles qu'implique l'usage de certains pesticides ou engrais en quantités abusives et lorsque leur concentration atteint un taux excessif.

Votre commission souligne que c'est l'industrie qui fournit à l'agriculture les produits chimiques qu'elle utilise. Il importe donc de s'adresser aux fabricants pour ce qui est des dispositions à prendre, et de les amener à mettre au point des produits moins nocifs. Votre commission invite la Commission européenne à en tenir compte pour formuler ses propositions d'harmonisation.

38. La Commission note très justement que le bassin du Rhin et la Méditerranée ont atteint un tel niveau de pollution que des mesures de protection s'imposent avec urgence. On peut toutefois se demander s'il reste encore assez de temps pour effectuer, comme la Commission le prévoit, une "étude monographique du bassin hydrologique rhénan", en adoptant une méthodologie commune et en se basant sur des principes directeurs communs. La Commission bénéficiera, pour mener cette étude à bien, de l'appui des experts et des institutions intéressés, notamment de la Commission internationale pour la lutte contre la pollution des eaux du Rhin. La Commission se propose d'organiser en coopération avec la Commission précitée, dès qu'elle sera en possession des éléments d'analyse et d'appréciation nécessaires, une conférence sur la pollution du Rhin, afin que soient fixées :

- a) l'utilisation dans leurs diverses parties des eaux du Rhin et de ses affluents,
- b) les normes relatives à ces différents usages,
- c) les mesures à prendre pour assurer de manière effective le respect de ces normes.

Cependant, votre commission constate qu'une intervention rapide s'impose et suggère en conséquence qu'avant même d'engager cette étude monographique, qui ne manquera pas d'être longue, des mesures d'urgence soient prises au niveau communautaire afin d'éviter l'aggravation de la pollution du Rhin.

La commission économique, qui est également de cet avis, constate qu'on n'a plus le temps d'effectuer des études, ni d'organiser des congrès (cf. par. 82 du présent rapport).

Cette suggestion est appuyée par la question orale n° 14/71 relative à la lutte pour la protection du Rhin contre la pollution, posée à la Commission par M. Oele au nom du groupe socialiste (1). Il est demandé à la Commission si elle ne juge pas nécessaire que soient plus activement développées des actions en vue de la protection du Rhin contre la pollution et ce qu'elle compte entreprendre dans ce sens. L'auteur demande également à la Commission quels moyens elle entend mettre en oeuvre pour une action d'envergure dans ce domaine en collaboration avec les Etats riverains et les organisations internationales compétentes, notamment la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution.

Cette question orale a été examinée à la séance plénière du 16 décembre 71.

Au cours du débat, M. Oele a souligné notamment qu'il importe de trouver des solutions à bref délai, de façon non seulement à empêcher l'aggravation de la pollution du Rhin, mais encore à réduire suffisamment son degré actuel de pollution pour que son pouvoir d'auto-épuration soit pleinement rétabli et que l'approvisionnement en eau potable n'exposant la population à aucun risque soit assuré. M. Oele a proposé de créer à cet effet une autorité internationale chargée d'assurer l'amélioration de la qualité de l'eau potable puisée dans le Rhin.

De plus, M. Oele a suggéré que la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution soit habilitée à inspecter et à contrôler les entreprises et les organismes responsables de la pollution. Il serait en outre indispensable d'établir un programme d'assainissement pluriannuel, dont l'exécution devrait être assurée par un accord à conclure entre les Etats riverains.

L'orateur a ensuite appelé l'attention sur la résolution que la Conférence parlementaire internationale sur les problèmes de l'environnement a adoptée à Bonn le 4 juin 1971. Cette résolution souligne notamment qu'il est indispensable que les Etats riverains de tout bassin fluvial international s'efforcent de conclure des accords qui leur permettent d'examiner et de résoudre ensemble les problèmes d'environnement et de sauvegarde des éléments naturels du fleuve considéré.

(1) Cf. Compte rendu in extenso des séances du 15 au 17 décembre 1971, J.O., Annexe, n° 144, de décembre 1971, p. 44 et suiv.

La solution des problèmes qui se posent est relativement simple du point de vue technique. Il incombe au Parlement européen de surmonter, par son action politique, les résistances qui se manifestent dans les différents Etats.

M. Spinelli a donné l'assurance que la Commission examinerait attentivement les suggestions du Parlement européen. Elle a l'intention de présenter des propositions concrètes, en accord avec la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution. Cependant, M. Spinelli a fait état de l'attitude négative du Conseil, qui a refusé d'accorder les modiques crédits demandés par la Commission pour des mesures communautaires de protection de l'environnement.

Des orateurs de tous les groupes politiques du Parlement européen ont ensuite insisté unanimement sur l'urgence d'une action communautaire pour lutter contre la pollution du Rhin. Les bases juridiques nécessaires existent : il s'agit en particulier des articles 100 et 235 du traité instituant la C.E.E. Mais comme il faut non seulement des compétences, mais aussi des moyens financiers, la création d'un Fonds européen de protection de l'environnement, qui permettrait de financer des mesures communautaires dans ce domaine, a été suggérée.

A l'issue du débat, le Parlement européen a adopté à l'unanimité une proposition de résolution, présentée au nom de tous les groupes politiques, sur la lutte contre la pollution des eaux fluviales et notamment des eaux du Rhin (1). Cette résolution réclame notamment :

- une lutte commune des Etats riverains contre la pollution du Rhin,
- le développement et la coordination, par la Communauté européenne, des travaux des Etats riverains en vue de la protection du Rhin,
- une collaboration étroite de la Communauté avec la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution,
- l'élargissement des compétences de cette Commission internationale.

Il va de soi que les mesures de protection de l'environnement ne doivent pas être limitées au Rhin et à son bassin, mais doivent être étendues aux autres systèmes fluviaux de la Communauté ainsi qu'à la Manche, exposée à la pollution par les hydrocarbures des navires.

---

(1) Cf. doc. 223/71

En ce qui concerne les mesures communautaires contre la pollution de la Méditerranée, la Commission se propose de procéder en trois phases, dont la troisième sera constituée "par des consultations avec les Etats riverains sur des mesures concrètes à prendre pour circonscrire, prévenir, contrôler et améliorer l'état actuel de la pollution, sauvegarder la faune et la flore marines et aménager certaines régions littorales comme lieux privilégiés de tourisme et de loisir".

39. Projet e) : Enfin, la Commission estime nécessaires d'autres études spécifiques visant à recueillir, classer, traiter, vérifier et compléter les connaissances actuelles. A cette fin, elle propose les cinq études complémentaires suivantes :

- établissement d'un inventaire progressif des dispositions législatives, réglementaires et administratives ayant un caractère contraignant en matière de protection de l'environnement, de l'homme et de son milieu naturel, ainsi qu'un examen critique de l'application de ces dispositions législatives et réglementaires,
- étude de solutions pour le recyclage des sous-produits nocifs de fabrication industrielle et une réutilisation plus aisée des produits dits de consommation,
- étude prospective géographique et économique des régions maritimes et de montagne intéressant plusieurs pays de la Communauté et, éventuellement, les pays tiers (utilisation future des côtes de la Méditerranée occidentale et des Alpes),
- étude de problèmes économiques posés par l'estimation des dépenses relatives à la protection et à l'amélioration de l'environnement,
- étude des différentes formes de l'urbanisation dans la Communauté, compte tenu notamment des modifications en cours dans l'utilisation de l'espace, les techniques de transport et les modes de vie, dans le but d'en tirer le plus grand parti pour l'amélioration de l'environnement des habitats permanents.

Votre commission approuve ce projet, mais demande en outre, comme la commission économique, que la Commission se saisisse du problème d'une lutte efficace contre le bruit et présente également en cette matière, dès que possible, des propositions appropriées et précises.

## V. Les annexes du document de la Commission

40. L'annexe A contient une analyse des activités actuelles des Communautés dans le domaine de l'environnement. Ces activités sont limitées à des secteurs isolés et sont, de ce fait, totalement insuffisantes.

Sur la base de l'article 55 du traité C.E.C.A., plusieurs programmes de recherche, ainsi que des recherches isolées, ont été encouragés et ont bénéficié de la participation de la C.E.C.A., c'est-à-dire des fonds prélevés par la Haute Autorité. Ces programmes étaient consacrés notamment à :

- une lutte technique ayant pour objet la protection des travailleurs contre les dangers des émissions de poussières (mines et sidérurgie) et de gaz (sidérurgie),
- la recherche et l'organisation de mesures médicales de caractère prophylactique et thérapeutique.

La Commission insiste sur le caractère pratique des objectifs de la plupart des recherches et cite en particulier la recherche, le développement puis la réalisation de différents procédés d'élimination des fumées rousses et la suppression des poussières lors du défournement et de l'extinction du coke.

Votre commission demande à la Commission européenne si ces nouveaux procédés sont désormais appliqués ou rendus obligatoires partout dans la Communauté.

41. Intéressante est l'indication de la Commission suivant laquelle les enseignements obtenus par les Communautés européennes au cours des douze années d'études relatives à la lutte contre la pollution radioactive et les résultats obtenus dans ce domaine permettent de proposer une méthodologie analogue pour toute action de caractère sanitaire concernant les pollutions de l'air, de l'eau, du sol et des aliments. Elles devraient permettre également de déterminer judicieusement les priorités et de choisir les orientations des programmes d'action.

Votre commission ajoute que cette affirmation se trouve confirmée par les résultats du symposium international, tenu à Rome du 7 au 10 septembre 1971, sur la radioécologie appliquée à la protection de l'homme et de son environnement.

Cependant, même dans le secteur nucléaire, tous les problèmes de protection de l'environnement ne sont pas encore résolus. En raison de la rapidité de l'accroissement des quantités de déchets radioactifs, il est indispensable de créer un réseau de stockage définitif qui permette de rassembler en des points précis les matières nocives et d'organiser leur surveillance.

Aussi la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques a-t-elle souhaité, dans un rapport qu'elle a pris l'initiative de présenter, la création d'un réseau communautaire de sites de stockage des déchets radioactifs. Votre commission, qui s'est prononcée sur la question dans un avis rédigé par M. Vandewiele (1), auquel on se reportera utilement, s'est ralliée à ce voeu, en soulignant qu'il importe de garantir un maximum de sécurité, afin d'assurer la protection de l'homme, du règne animal et du règne végétal contre les irradiations.

42. A la page A 10, la Commission rapporte que "les efforts se sont concentrés dans une première phase sur des réglementations concernant la lutte contre la pollution des eaux". Dans ce domaine, la Commission a fait effectuer des études comparatives des législations des Etats membres et a essayé d'apprécier les répercussions économiques résultant de leur application.

Votre commission estime qu'il importe avant tout d'examiner dans quelle mesure les législations actuelles sur les eaux et cours d'eau tiennent compte des problèmes de protection de l'environnement. Il s'agit d'assurer une protection efficace des eaux souterraines et un approvisionnement suffisant en eau potable de qualité.

Votre commission insiste à nouveau auprès de la Commission européenne pour qu'elle lui présente enfin le résultat de ces études comparatives.

"La Commission déclare ensuite qu'à partir des conclusions de ces études, il semble possible d'établir un programme concret des travaux tendant à une coopération toujours plus étroite entre les Etats membres pour ce qui concerne leurs législations en matière de lutte contre la pollution des eaux.

Votre commission aimerait que la Commission européenne dise à quelle date elle présentera ce programme de travail, et définisse la période sur laquelle ce programme portera.

Votre commission prend acte avec satisfaction de la constitution, par les services de la Commission, d'un groupe d'experts du droit des eaux. La Commission européenne a précisé que ce groupe avait entamé ses travaux en juillet 1971 et que l'on pouvait escompter que de premières conclusions seront présentées dans le courant du premier semestre de 1972.

La Commission européenne a en outre annoncé qu'un groupe de travail chargé d'étudier les problèmes juridiques de la lutte contre la pollution de l'air avait entamé ses travaux en octobre 1971.

43. La Commission souligne que dans le cadre de l'amélioration de la qualité des produits agricoles, elle a accordé une importance essentielle à la protection de la santé du consommateur. Toutes les normes adoptées ou proposées en ce qui concerne les additifs, les substances indésirables et les résidus de pesticides ont été fixées en tenant compte des doses journalières acceptables évaluées par des Comités d'experts de la F.A.O. et de l'O.M.S. ainsi que des

(1) Cf. PE 29.497/déf.

régimes alimentaires propres aux différents pays de la Communauté. Par ailleurs, toutes les propositions présentées au Conseil sont soumises pour avis aux associations de consommateurs groupées au sein de la Communauté.

La Commission européenne a répondu par l'affirmative à la question, posée par votre commission, de savoir si cela signifie que seul le Comité de contact des consommateurs de la Communauté européenne - lequel est malheureusement très passif, faute de ressources financières - a la possibilité de donner son avis. Toutefois, cela n'implique nullement, selon elle, que le Comité de contact ne tienne pas compte du point de vue des associations nationales représentatives de consommateurs.

A la fin de février 1972, le Comité de contact a déclaré qu'il n'était plus, provisoirement, en mesure de s'acquitter de sa mission de porte-parole des consommateurs des Etats membres et de défendre devant la Commission les intérêts des consommateurs. Votre commission s'inquiète de cet état de choses et invite la Commission à veiller à ce qu'une autre organisation de consommateurs se substitue au Comité de contact. En outre, elle souhaite que la Commission prenne ses décisions en ayant égard beaucoup plus qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent, aux intérêts des consommateurs. On se reportera, à ce sujet, aux questions écrites n° 622/71 de Mlle Lulling, relative à la représentation des intérêts des consommateurs (1), n° 633/71 de M. Adams, relative à la collaboration de la Commission avec les organisations représentatives des consommateurs de la Communauté (2) et n° 2/72 de M. Jahn, relative à la prise en considération des intérêts des consommateurs lors des décisions de la Commission (3).

44. L'annexe B - état des connaissances sur les polluants retenus et méthodologie proposée - n'est pas encore disponible. On se référera à ce sujet au paragraphe 27, troisième alinéa, du présent rapport.

45. A l'annexe C sont énumérées les principales organisations internationales s'occupant des problèmes d'environnement. Il s'agit de l'Organisation des Nations unies et des organisations qui en sont des émanations :

- Commission économique pour l'Europe,
- Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (I.M.C.O.),
- Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (U.N.E.S.C.O.),
- Organisation mondiale de la santé (O.M.S.),
- Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (F.A.O.),
- Organisation météorologique mondiale (O.M.M.),
- Agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.).

(1) Cf. Bulletin du P.E. n° 58/71, p. 10

(2) Cf. Bulletin du P.E. n° 2/72, p. 5

(3) Cf. ebenda, p. 12

Les autres organisations internationales citées sont :

- l'O.T.A.N.,
- l'Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.),
- le Conseil de l'Europe,
- le Conseil international des unions scientifiques (I.C.S.U.),
- l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (U.I.C.N.).

46. Ces organisations ont déjà fait oeuvre utile dans des secteurs déterminés. Il faut donc se féliciter de l'intention de la Commission de prendre leurs travaux pour base et d'éviter ainsi des doubles emplois entre les travaux de la Communauté et ceux des organisations internationales.

Aussi votre commission approuve-t-elle l'intention de la Commission de proposer de retenir des méthodes et des normes déjà définies au niveau international, lorsqu'il en existe. La Commission souligne avec raison que, contrairement aux organisations internationales, la Communauté est en mesure d'instituer des mesures de caractère réglementaire. Elle doit donc utiliser au maximum les résultats des travaux menés dans les diverses instances.

La Commission a concrétisé ces principes à l'occasion de l'application de la procédure de notification et de consultation de l'O.C.D.E. en matière d'environnement. Elle présentera, dans la même optique, des propositions relatives à certains travaux effectués dans le cadre des organisations internationales dans ce domaine.

Votre commission attend ces propositions avec un grand intérêt et souhaite qu'elles lui soient présentées dès qu'elles auront été établies.

47. L'annexe D contient un premier inventaire des activités de recherche sur les nuisances dans les Etats membres de la Communauté. Ces informations ont trait à la pollution de l'air et de l'eau.

La diversité de ces travaux de recherche fait apparaître la nécessité d'une coordination, au moins au niveau communautaire, et, si cela est possible et n'implique pas de trop grande perte de temps, au niveau mondial. Aussi la proposition, annoncée par la Commission à la page 21 du document, d'un programme coordonné de recherche dans le domaine des nuisances présente-t-elle une importance particulière.

48. L'annexe E contient, sous forme de fiches analytiques établies par Etat membre, une description schématique des institutions politiques et administratives qui traitent des questions d'environnement dans ces Etats ainsi que des principales lois en préparation dans ce domaine.

Les problèmes de l'environnement ont été jusqu'à des dates récentes généralement traités de façon isolée dans des compartiments ministériels spécialisés. On assiste dans tous les pays à une mise à jour et à un regroupement des lois relatives à la protection de l'eau et de l'air. Cependant, la définition et l'application d'une politique globale de l'environnement se trouvent encore au stade de la préparation ou des projets.

La mise sur pied d'une politique communautaire de l'environnement s'impose donc de ce point de vue également.

#### VI. Autres suggestions de la commission des affaires sociales et de la santé publique

49. Votre commission estime qu'il serait opportun que la Commission diffuse à l'intention d'un large public un résumé facilement compréhensible de cette première communication. Une large information de l'opinion publique sur les dangers de la pollution de l'environnement et les moyens de la combattre peut se révéler d'une utilité inestimable.

Il est indispensable que l'opinion publique soit mobilisée davantage qu'elle ne l'a été dans le passé. A cet effet, la Commission devra prendre contact avec les milieux exerçant une influence décisive sur l'opinion publique de la Communauté (sociétés de droit privé, organisations diverses, etc.). Tout particulier devrait être sensibilisé aux problèmes que soulève la protection de l'environnement et, en particulier, aux risques inhérents à l'aggravation de la pollution.

L'organisation, par la Commission, d'auditions consacrées à la protection de l'environnement peut, elle aussi, revêtir une grande importance sur le plan de l'information réciproque. La Commission est priée d'examiner sous quelle forme la jeunesse pourrait être associée à cette action.

50. Votre commission tient à souligner qu'il importe d'associer également aux initiatives à prendre, les autorités locales, auxquelles les conditions caractérisant l'environnement dans les zones qui sont de leur ressort sont familières, et qui sont, de ce fait, le mieux à même de juger de l'urgence et de l'efficacité des mesures à prendre dans lesdites zones.

Votre commission estime par ailleurs qu'il est nécessaire et possible de mettre sur pied un système permanent de contrôle et d'alerte dont les organismes locaux assureraient le fonctionnement.

51. Votre commission s'est aussi arrêtée, à propos de la lutte contre la pollution des eaux, au problème de Venise. Les prélèvements d'eau considérables se traduisent, en raison des ruptures d'équilibre qu'ils provoquent dans le sous-sol, par un affaissement lent mais continu du sol. Votre commission estime que l'Exécutif devrait prendre, en collaboration avec les autorités italiennes compétentes et sur la base des conclusions d'études dont on dispose déjà, les mesures nécessaires à la sauvegarde de cette ville.

52. Votre commission s'est également préoccupée du problème de la méthode d'harmonisation des législations nationales sur la protection de l'environnement. Elle a constaté que certains Etats membres, en raison de l'urgence des mesures à prendre dans certains secteurs de la lutte contre la pollution de l'environnement, prennent des initiatives en la matière sans tenir compte

de la situation existant dans les autres pays de la Communauté. C'est ainsi qu'en République fédérale, une loi de juin 1971 sur la teneur en plomb des carburants limite à 0,40 g à partir du 1er janvier 1972 et à 0,15 g à partir du 1er janvier 1976, la teneur en plomb admissible par litre de carburant. Le législateur allemand a voulu réduire ainsi le risque que constitue pour l'environnement l'accroissement de la pollution de l'atmosphère par le plomb dû à l'intensification constante du trafic automobile, notamment dans les zones à forte concentration de trafic. D'autres Etats membres, tout en visant le même objectif, envisagent d'autres moyens. Ils se proposent de prescrire l'incorporation de filtres ou de séparateurs dans le dispositif d'échappement des véhicules automobiles, ce qui entraînerait une diminution des dégagements de plomb.

Il est incontestable qu'en cette matière, la Commission a négligé de présenter en temps utile les propositions d'harmonisation voulues, définissant l'objectif à atteindre. Il convient cependant de laisser aux différents Etats membres le choix des moyens à mettre en oeuvre pour y parvenir. En cette matière, le mieux pourrait être l'ennemi du bien.

MM. Vredeling et Seefeld ont d'ailleurs posé une question écrite, la question n° 139/71 (1) concernant l'abaissement du taux maximum de plomb admissible dans l'essence. Dans sa réponse, la Commission fait valoir que les connaissances indiscutables sur la nocivité tant du plomb que des composés aromatiques qui se substitueraient au plomb sont encore limitées, comme en témoignent les divergences d'opinions entre experts en la matière. En conséquence, elle estime qu'il conviendrait que les Etats membres prennent des mesures conservatoires pour éviter de créer des disparités entre leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives respectives, tout en comblant le plus rapidement possible les lacunes de connaissance actuelles. Votre commission se réjouit que la Commission entende "mettre en oeuvre tous les moyens dont elle dispose pour que des mesures complètes et efficaces soient adoptées sur le plan communautaire dans les délais les plus courts". Elle espère que le programme mis sur pied par la Commission, visant à la réduction et éventuellement à l'élimination des polluants émis par les véhicules à moteur, ne tardera pas à être mené à bien.

La nécessité d'engager une action communautaire dans ce domaine a également été soulignée dans la question écrite n° 209/71 de M. Boersma (2) concernant la réduction de la teneur en plomb des carburants. Dans sa réponse, la Commission déclare qu'en raison des divergences de vues actuelles entre experts, le problème de la teneur en plomb fait l'objet d'une étude d'ensemble des polluants dus aux émissions des véhicules à moteur. Votre commission invite la Commission européenne à présenter les propositions d'harmonisation voulues dès qu'elle aura connaissance des résultats de cette étude d'ensemble.

(1) J.O. n° C 20 du 1.3.1972, p. 1

(2) J.O. n° C 32 du 1.4.1972, p. 1

Il faut rappeler aussi, à ce propos, la question écrite n° 157/71 de M. Oele, concernant certaines nouvelles possibilités d'élimination des composants nocifs des gaz d'échappement des véhicules automobiles (1).

L'auteur de la question y insiste sur deux données nouvelles :

- a) En juillet 1971, le groupe "ad hoc" d'experts nationaux en matière sanitaire et toxicologique chargés d'étudier les implications sanitaires de l'utilisation des additifs métalliques à base de plomb dans les essences a abouti à la conclusion que la réduction de la teneur en plomb au-delà de la limite de 0,40 g/l devait être examinée avec circonspection.
- b) L'industrie a récemment fait savoir que des catalyseurs ont été mis au point qui, utilisés dans des appareils de post-combustion, sont capables de neutraliser tant les gaz nitreux que l'oxyde de carbone et d'autres produits intermédiaires de combustion.

La Commission s'est vu poser la question de savoir si elle était prête, au vu de ces données nouvelles, à réexaminer le problème de l'adaptation de la composition de l'essence aux exigences de la santé publique, afin qu'un programme pluriannuel et une directive appropriée visant à assainir le système "véhicule-moteur-essence" puissent être arrêtés à brève échéance dans la Communauté.

Votre commission espère que la réponse de l'exécutif sera affirmative.

Votre commission rappelle à ce propos que les véhicules automobiles constituant toujours la principale source d'émission d'oxyde de carbone, d'hydrocarbures, d'oxyde azotique, d'anhydride sulfureux et de substances solides telles que le plomb. Dans ce domaine, les Etats-Unis d'Amérique font oeuvre de pionnier sur le plan de la protection de l'environnement. Dans ce pays, le volume de tous les gaz d'échappement nocifs sera ramené, d'ici à 1976, à environ 10 % des valeurs actuelles. Cet objectif sera atteint par le recours à des pompes à injection d'essence à régulation électronique déjà mises au point. Une autre possibilité consiste dans la mise au point de voitures automobiles à propulsion électrique. Quant aux possibilités de mise en service de batteries à éléments de combustibles convertissant directement les hydrocarbures en énergie électrique, elles sont encore limitées.

Cependant, pour encourager la poursuite et l'intensification des travaux de mise au point de véhicules à propulsion électrique et favoriser la commercialisation de ces véhicules, on pourrait les faire bénéficier d'avantages fiscaux. C'est ainsi qu'il conviendrait, semble-t-il, de prévoir en faveur des véhicules à propulsion électrique, une réduction de moitié des taxes actuelles. On pourrait aussi envisager de ne taxer ces véhicules qu'à concurrence de la moitié de leur poids total.

Votre commission invite la Commission européenne à soumettre dès à présent cette question à une étude approfondie, et à présenter en temps voulu des propositions d'harmonisation en ce sens.

(1) Cf. Bulletin n° 46/71 du 22.12.1971, p.13

53. Le Parlement européen a indiqué récemment ce que devrait être un système efficace de la protection de l'environnement à l'échelle communautaire, dans la résolution portant avis du Parlement européen sur la proposition de directive de la Commission (doc. 106/71) relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les détergents.

Au point 5 de cette résolution, le Parlement européen "insiste, dans l'intérêt d'une protection efficace de l'environnement, pour que les Etats membres soient obligés d'interdire la fabrication, la détention, la mise sur le marché et l'emploi de détergents dont les agents de surface n'atteignent pas le taux de dégradabilité de 80 % prévu par la directive". Au point 6, le Parlement estime en outre indispensable que "l'emploi de certaines espèces de détergents (dont la part dans le marché de la Communauté est d'environ 15 %) (1) soit interdit jusqu'à ce que des méthodes de détermination de la biodégradabilité de leurs agents de surface aient été élaborées et qu'un contrôle efficace puisse ainsi être assuré".

Comme il ressort du rapport de M. Liogier qui est à la base de cette résolution (doc. 192/71), le Parlement européen a notamment modifié les articles 2 et 3 de la proposition de directive de la Commission. Lors du débat en séance plénière du 18 janvier 1972, consacré au rapport de M. Liogier, M. Spinelli, membre responsable de la Commission, a marqué explicitement l'accord de la Commission sur ces modifications.

Aussi votre commission escompte-t-elle que l'Exécutif soumettra à bref délai au Conseil, conformément à l'article 149 paragraphe 2 du traité de la C.E.E., une proposition de modification en ce sens.

54. Votre commission tient également à attirer l'attention sur l'importante initiative que les pays scandinaves ont prise en organisant la Conférence d'Oslo sur la pollution de la mer du Nord en octobre 1971. Cette Conférence, qui réunissait les pays membres de la Convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est, s'est notamment préoccupée, en les déplorant, des déversements, opérés au large par des navires ou d'autres moyens de transport, de déchets industriels qui, par leurs propriétés chimiques, peuvent être nocifs pour les organismes marins et dangereux pour la santé humaine. Les pays membres de la Convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est se proposent de parer à la pollution croissante des zones côtières de la mer du Nord par un certain nombre de mesures qui feront l'objet d'une convention actuellement en cours d'élaboration.

(1) Il s'agit de détergents contenant des agents cationiques, ampholytes et non ioniques.

Il ressort de la réponse de la Commission à la question écrite n°295/71 de M. Vredeling concernant la Conférence d'Oslo sur la pollution de la mer du Nord (1) que l'exécutif n'a pas été invité à cette conférence et n'y a donc pas participé. La Commission estime néanmoins "hautement souhaitable que la réduction de la pollution des mers qui bordent l'Europe fasse l'objet d'une action communautaire".

Votre commission invite l'exécutif à examiner sans délai si et, le cas échéant, selon quelles modalités la Communauté pourra être partie à l'accord prévu.

55. La Conférence interparlementaire européenne sur la pollution de l'eau, organisée par la Chambre des députés italienne, qui s'est tenue à Rome du 25 au 27 septembre 1971, a constitué une autre initiative d'importance capitale en matière de protection de l'environnement. Cette conférence a réuni des parlementaires des six pays membres, de Grande-Bretagne et de la Suisse, trois représentants du Parlement européen (MM. Meister, Müller et Noé), M. Spinelli, représentant de la Commission des Communautés européennes, assisté de hauts fonctionnaires, ainsi que des représentants de certaines organisations internationales (Conseil de l'Europe, FAO, OCDE, UNESCO, Organisation Mondiale de la Santé). Les travaux scientifiques préparatoires à cette conférence avaient été menés à bien par une commission parlementaire d'étude des problèmes relatifs à l'eau, créée en 1969 par la Chambre des députés italienne. La conférence avait pour objet l'organisation d'un échange de vues avec les milieux européens intéressés, non seulement afin de faire le point de la situation, mais aussi afin de rechercher une solution du problème à l'échelle européenne et d'éviter ainsi que l'intégration économique de l'Europe ne se heurte à des divergences entre les législations nationales sur la lutte contre la pollution de l'eau.

A l'issue de ses travaux, la Conférence a adopté à l'unanimité une résolution recommandant que l'action contre la pollution des eaux douces et des eaux de mer soit poursuivie sans désespérer et que cette action soit concertée sur le plan international et notamment dans le cadre de la Communauté européenne (1).

Votre commission invite l'exécutif à donner suite, dans la mesure où elles concernent la Communauté européenne, aux recommandations contenues dans cette résolution.

56. Votre commission prend acte avec satisfaction de ce que l'Institut européen de cancérologie (I.N.E.C.) a communiqué à la Commission un projet de "Charte européenne de prévention des maladies de l'environnement". Les grandes lignes de ce projet ont été élaborées par le comité scientifique de l'Institut, lors d'une réunion qui s'est tenue à Bruxelles au début de décembre 1971.

(1) Cf. J.O. n° C 5 du 21.1.1972, p. 4

(2) Le texte de cette résolution a été communiqué aux membres de la commission des affaires sociales et de la santé publique, de la commission économique, de la commission juridique et de la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques (cf. Communication aux membres du 1.10.1971, PE 28.194).

Au nombre des propositions précises présentées par l'I.N.E.C. en vue de la mise en oeuvre, que cet Institut juge, lui aussi, urgente, d'une politique européenne de lutte contre la pollution de l'environnement, il convient de citer les suivantes :

- autorisation préalable des techniques susceptibles d'entraîner une pollution de l'environnement;
- interdiction d'utiliser dans les denrées alimentaires tout additif dont l'inocuité n'a pas été prouvée;
- mesures sévères de préservation des réserves d'eau potable;
- mesures d'urgence efficaces de protection de la flore et de la faune aquatique, impliquant notamment l'interdiction des vidanges de pétroliers;
- suppression de la pollution de l'atmosphère par foyers domestiques, par véhicules et par sources industrielles;
- obligation de faire état, sur chaque paquet et dans toute publicité, des dangers que présente pour la santé la fumée des tabacs manufacturés (1);
- solution du problème des déchets radioactifs produits par les réacteurs nucléaires;
- examen approfondi et mise à l'essai des médicaments préalablement à toute autorisation de commercialisation.

Votre commission prie l'Exécutif d'examiner dans quelle mesure elle pourrait faire siennes ces demandes, pour autant qu'elles ne soient pas déjà inscrites dans son programme de protection de l'environnement, et le cas échéant, de présenter au Conseil de ministres les propositions voulues.

57. Les syndicats, eux aussi, ont conscience de l'importance des problèmes de l'environnement. C'est ainsi que du 1er au 3 juillet 1971, la C.E.S.L. et l'Organisation européenne de la C.M.T. ont organisé à Luxembourg un colloque syndical européen sur l'environnement et le cadre de vie.

Au cours des discussions, l'accent fut essentiellement mis sur les graves répercussions des nuisances sur la santé des travailleurs. Les applications industrielles des techniques entraînent la formation d'agglomération qui, pour l'homme, impliquent notamment les inconvénients suivants :

- fatigue consécutive à la durée du trajet qui sépare le lieu de travail du domicile et à l'inconfort des transports urbains;
- usure rapide des travailleurs par des cédences excessives dans un environnement de travail souvent défectueux;
- défaut de possibilités de vie culturelle.

---

(1) Cf. également, à ce sujet, les questions écrites n° 271/71 de Mlle Lulling sur les résidus cancérigènes des produits utilisés pour combattre les parasites du tabac (Bulletin n° 28/71, p. 3) et 447/71 de M. Dewulf sur les projets de loi concernant l'inscription sur les paquets de cigarettes de l'avertissement "Fumer est nuisible à la santé" (Bulletin n° 46/71, p. 7)

En outre, la déclaration publiée à l'issue du colloque insiste sur les dangers que notre société industrialisée moderne présente pour le psychisme des individus vivant dans les agglomérations urbaines :

- développement d'une mentalité technique qui n'élargit pas, voire qui restreint, l'horizon culturel de l'homme;
- atteintes à l'esprit critique par une information partielle et une publicité abusive.

Si les participants au colloque ont reconnu que les valeurs de production et de consommation ont contribué à la lutte contre la misère et la faim, et que la consommation des biens produits par l'homme est indispensable pour lui assurer le bien-être, ils ont aussi souligné que certaines consommations correspondent à des besoins suscités artificiellement par la publicité et compromettant ainsi les possibilités d'épanouissement de l'homme.

Les représentants des deux organisations syndicales européennes ont invité la Commission à compléter les études qu'elle a consacrées à la dégradation du milieu naturel par d'autres études sur les conséquences de l'urbanisation et sur l'environnement du travailleur dans l'entreprise, et à soumettre au Conseil de ministres des propositions appropriées.

Votre commission appuie cette demande.

58. Les divergences actuelles entre les structures des entreprises de la Communauté constituent parfois une source de difficultés lorsqu'il s'agit de prendre les mesures concrètes d'exécution d'une législation communautaire de l'environnement.

Aussi votre commission se félicite-t-elle que la Commission européenne ait présenté au Conseil une proposition de règlement relatif à la création d'entreprises communes dans le champ d'application du Traité CEE (doc. 158/71). La Commission estime à juste titre que l'interpénétration sans cesse croissante des économies des pays membres laisse prévoir qu'à l'avenir, une série d'opérations concrètes de service public ne pourront être effectuées d'une manière efficace et cohérente que dans le cadre plus large de la Communauté. Elle souligne que de telles opérations s'avéreront nécessaires dans des domaines tels que l'environnement, qui se trouvent en dehors ou en marge du secteur concurrentiel. Il est d'autant plus indiqué d'agir dans ce domaine qu'il ne s'y est pour ainsi dire pas encore constitué d'usages nationaux ni formé de droits acquis.

59. Votre commission tient à souligner qu'il ne faudrait pas surestimer les difficultés techniques qu'il y aurait à assurer une protection réelle de l'environnement. En effet, la plupart des techniciens eux-mêmes sont d'accord pour considérer que le problème de l'environnement n'est pas un problème technique, mais un problème purement économique et législatif.

En République fédérale d'Allemagne, "Envitec 73" (Environment technical), foire qui doit avoir lieu à Dusseldorf du 25 au 29 septembre 1973, montrera au public, pour la première fois, quels sont les problèmes de l'environnement que la technique a déjà résolus ou est en mesure de résoudre. Elle donnera une vue d'ensemble des résultats que la coopération entre l'industrie, la science et la recherche a déjà permis d'atteindre jusqu'à présent dans le vaste domaine de la protection de l'environnement (air, eau, déchets, bruit). Les expositions techniques d'une portée limitée, "Lutte contre la pollution de l'air", qui ont été organisées jusqu'à présent dans le cadre des congrès scientifiques tenus à Dusseldorf en 1965 et en 1969 (1) par la VDI (Association des ingénieurs allemands) se trouveront ainsi étendues à tous les secteurs de la protection de l'environnement. L'organisateur, la "Verein Deutscher Maschinenbau-Anstalten" (VDMA), sera représenté par les secteurs constructions mécaniques, armatures, fours industriels (installations d'incinération), moteurs, installations d'aération et de séchage, pompes et compresseurs. Participeront également à cette exposition les secteurs de l'électrotechnique, de la mécanique de précision, de l'optique et de l'industrie chimique. Dans le cadre de cette exposition, la VDI organisera un "Congrès mondial de la lutte contre la pollution de l'air", axé sur le thème général "Protection de l'environnement - Technique de l'environnement".

60. En fin de compte, il s'agira d'assurer un équilibre acceptable entre les dépenses afférentes à la protection de l'environnement et les coûts d'investissement et de production. La solution du problème pourrait consister dans la transformation des matières nocives en matières premières économiquement utilisables. C'est ainsi que les sels de phosphore résultant de la fabrication du papier pourraient être transformés en engrais. D'autre part, on ne fait actuellement qu'un usage relativement restreint de la possibilité de transformer en compost une partie considérable de nos déchets.

---

(1) Cf. à ce sujet le rapport sur la nécessité d'une action communautaire dans le domaine de la pollution de l'air (Doc. 181/71), exposé des motifs, paragraphes 48 à 51.

61. Votre commission estime que les membres du Parlement européen sont en mesure d'apporter une précieuse contribution à l'effort de la Communauté sur le plan de la protection de l'environnement. Il serait utile et opportun qu'ils s'emploient au sein de leur parlement national et auprès de leur gouvernement, en présentant des propositions au sein des commissions spécialisées, en intervenant au cours des séances plénières, en posant des questions écrites ou orales, etc, à promouvoir l'idée d'une politique communautaire de l'environnement.

Votre rapporteur s'est déjà efforcé d'oeuvrer en ce sens. En réponse à deux questions écrites qu'il avait posées au gouvernement fédéral allemand en décembre 1971, celui-ci lui a fait savoir qu'il estime nécessaire la création d'un réseau communautaire d'observation de la pollution de l'eau, de l'air et du sol, par coordination des activités des organismes nationaux, ainsi que la mise au point de méthodes uniformes de mesure et d'exploitation des données et l'exploitation par un organe central du résultat des observations effectuées, et que cela étant, il appuiera toutes les initiatives prises en ce sens par la Commission. Le gouvernement fédéral a ajouté qu'il informait la Commission de toutes les mesures envisagées en matière de lutte contre la pollution de l'air, conformément aux dispositions en vigueur, et qu'il continuera de veiller à associer la Commission, comme prévu, à toutes mesures qui seront prises à l'avenir.

VII. Examen de l'avis des commissions saisies pour avis

62. Votre commission a examiné l'avis des commissions saisies pour avis. Il s'agit des avis

- rédigé par M. Merchiers au nom de la commission juridique (PE 28.780/déf),
- rédigé par M. Jarrot au nom de la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques (PE 28.692/déf),
- rédigé par M. Oele au nom de la commission économique (PE 28.969/déf),
- rédigé par M. Scardaccione au nom de la commission de l'agriculture (PE 29.109/déf.).

Votre commission remercie les rédacteurs des avis pour le travail qu'ils ont accompli.

Le texte intégral des avis est joint au présent rapport. L'essentiel des voeux exprimés par les commissions saisies pour avis a été repris dans la résolution.

63. Dans son avis, la commission juridique traite surtout des moyens juridiques que les traités fournissent à la Communauté en matière de protection de l'environnement.

Parmi les dispositions du traité instituant la C.E.C.A., la commission juridique cite :

- l'article 55 paragraphe 1er : encouragement de 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 ;
- l'article 55 paragraphe 2 : versement à titre gratuit de fonds provenant des prélèvements, en vue de susciter et de faciliter le développement de ces recherches.

La commission juridique se félicite de la participation financière de la C.E.C.A. dont certains programmes de recherches ayant notamment pour but de protéger les travailleurs contre les dangers des émissions de poussières et de gaz dans les mines et dans les entreprises de l'industrie sidérurgique, ainsi que des recherches isolées, ont bénéficié depuis 1956. Elle est toutefois consciente du fait que la sécurité du travail dans l'industrie sidérurgique, bien qu'ayant une importance essentielle, ne couvre qu'un très petit secteur partiel de l'ensemble des problèmes posés par la dégradation de l'environnement.

64. Le chapitre III du traité d'Euratom est consacré à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes. Il s'agit notamment

- de la fixation, par le Conseil, de normes de base, terme par lequel on entend
  - a) les doses maxima admissibles avec une sécurité suffisante,
  - b) les expositions et contaminations maxima admissibles,
  - c) les principes fondamentaux de surveillance médicale des travailleurs (articles 30 et 31) ;
- de l'établissement, par les Etats membres, des dispositions législatives réglementaires et administratives propres à assurer le respect de ces normes de base (article 33 premier alinéa) ;
- des recommandations que doit faire la Commission pour assurer l'harmonisation des dispositions applicables à cet égard dans les Etats membres (article 33 alinéa 2) ;
- de l'établissement, par chacun des Etats membres, des installations nécessaires pour effectuer le contrôle permanent du taux de la radioactivité de l'atmosphère, des eaux et du sol, ainsi que le contrôle du respect des normes de base (article 35 premier alinéa) ;
- de la communication à la Commission de renseignements concernant ce contrôle (article 36) ;
- de la communication à la Commission des projets de rejet d'effluents radioactifs (article 37 premier alinéa) ;
- de l'avis de la Commission sur ces projets (article 37 alinéa 2) ;
- des recommandations de la Commission en ce qui concerne le taux de radioactivité de l'atmosphère, des eaux et du sol (article 38 premier alinéa) ;
- en cas d'urgence, de directives de la Commission enjoignant à l'Etat membre en cause de prendre, dans un délai déterminé, les mesures nécessaires pour éviter un dépassement des normes de base et pour assurer le respect des réglementations (article 38 alinéa 2) ;
- de la possibilité, ouverte dans certaines conditions à la Commission et à l'Etat membre intéressé, de porter l'affaire devant la Cour de justice (article 38, alinéa 3) ;

La première directive fixant les normes de base, arrêtée dès février 1959, a été depuis lors complétée et modifiée à deux reprises. Au 1er juin 1970, dans le cadre de l'application de l'article 37 du traité d'Euratom, 67 projets de rejet d'effluents radioactifs avaient été soumis à la Commission.

La commission juridique constate que la réglementation relative à la protection de l'environnement est bien plus élaborée dans le traité d'Euratom - qui porte également sur un secteur précis de l'économie - que dans les traités C.E.C.A. et C.E.E., un rôle prépondérant ayant été dévolu à cet égard à la Commission. Il est incontestable que cet état de choses est lié au fait que la menace dont l'homme et son environnement sont l'objet de la part de substances radioactives est beaucoup plus immédiate et ressentie beaucoup plus fortement que celle des autres facteurs de pollution de l'environnement.

65. L'essentiel est bien entendu de savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure le traité de la C.E.F. fournit une base juridique qui permette de prendre des mesures communautaires de protection de l'environnement. Votre commission a déjà étudié cette question aux paragraphes 6 à 17 du présent rapport.

La commission juridique, quant à elle, constate tout d'abord que le traité instituant la C.E.E. ne contient aucune disposition ayant un rapport direct avec les problèmes de l'environnement. Elle impute à juste titre cette lacune au fait qu'à l'époque où le traité C.E.E. a été élaboré (1956 et 1957), le problème n'avait pas encore le caractère d'actualité qu'il a aujourd'hui.

Après avoir exposé les conditions du recours à l'article 100 pour arrêter des mesures communautaires de protection de l'environnement, la commission juridique conclut que l'on peut admettre "qu'il ne sera possible que dans quelques cas particuliers d'harmoniser les législations dans ce domaine en recourant à l'article 100" (cf. paragraphe 12 dernier alinéa de l'avis de M. Merchiers). Ce point de vue de la commission juridique diverge de celui de votre commission des affaires sociales et de la santé publique, qui a abouti, elle, à la conclusion, qu'en règle générale, c'est précisément en matière de protection de l'environnement que les conditions d'application de l'article 100 sont réunies (cf. paragraphe 10 du présent rapport). Ce point de vue est corroboré par la commission économique qui, critiquant notamment le fait que l'exécutif n'a pas élaboré de système d'imputation du coût des mesures de protection de l'environnement, constate à juste titre qu'"en l'espèce le risque de distorsions de la concurrence à l'intérieur de la Communauté est manifeste" (cf. paragraphe 12 premier alinéa de l'avis de M. Oele).

Il convient également de rappeler à ce sujet le point de vue formulé par M. Berkhouwer au cours de la discussion, en séance plénière du Parlement européen du 16 décembre 1971, de la question orale n° 14/71 de M. Oele concernant la lutte contre la pollution du Rhin : "La Commission européenne, la Communauté européenne, possède à cet égard les compétences nécessaires - pour moi cela ne

fait aucun doute. (...) L'harmonisation destinée à éviter les distorsions de concurrence est, en effet, précisément du plus grand intérêt en l'espèce. S'il est un domaine auquel s'appliquent les dispositions de l'article 100 relatives à l'harmonisation des prescriptions, c'est bien celui qui nous occupe. Un juriste qui n'aurait fait que deux jours de droit s'en rendrait compte" (1).

66. La commission juridique cite en outre les articles 101 (le Conseil peut arrêter des directives lorsqu'une disparité existant entre les dispositions législatives des Etats membres fausse les conditions de concurrence) et 102 (la Commission peut adresser aux Etats membres des recommandations lorsque l'un de ceux-ci veut établir ou modifier des dispositions nationales) comme dispositions pouvant, le cas échéant, servir de base juridique à des mesures communautaires de protection de l'environnement. Elle estime théoriquement possible que le Conseil ou la Commission prennent 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.

De l'avis de la commission juridique, que partage votre commission, il convient d'éviter de prendre de telles mesures, en raison du caractère urgent du problème de l'environnement.

67. Cette remarque s'applique mutatis mutandis aux 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 et qui faussent la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

68. Rejoignant en cela votre commission des affaires sociales et de la santé publique (2), la commission juridique constate que les deux conditions principales de l'application de l'article 235 du traité C.E.E. aux mesures communautaires de protection de l'environnement (nécessité d'une action de la Communauté alors que les pouvoirs d'action requis à cet effet ne sont pas prévus dans le traité) sont remplies en l'espèce.

---

(1) Cf. J.O., Annexe n°144, décembre 1971, p.51

(2) Cf. paragraphes 14 et 15 du présent rapport

Il résulte du paragraphe 17 de l'avis de M. Merchiers que 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 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 le programme général d'action. Votre commission a déjà souligné, quant à elle, au paragraphe 14 du présent rapport, qu'il n'y a pas lieu de recourir à l'article 235 pour transférer des pouvoirs d'action à la Communauté, ces pouvoirs résultant des dispositions mêmes de l'article 235, sans qu'il soit besoin d'autres formalités juridiques. En conséquence, il incombe à la Commission de présenter au Conseil des propositions appropriées de mise en oeuvre d'une politique communautaire de l'environnement.

69. La commission juridique formule en outre deux réserves au sujet de l'application de l'article 235 :

- Du fait que la consultation des parlements nationaux n'est pas requise, aussi longtemps que le Parlement européen ne disposera pas de pouvoirs plus étendus, il sera possible, sur la base de l'article 235, de régler sans qu'aucune représentation du peuple puisse intervenir de manière contraignante, un problème aussi actuel et aussi complexe que l'aménagement de l'environnement;
- L'article 235 devant être considéré avant tout comme un article dont le but essentiel est de combler d'éventuelles lacunes dans le domaine des compétences conférées par le traité, cette disposition n'offre pas, à longue échéance, une sécurité juridique suffisante dans un domaine aussi vaste que celui de la protection de l'environnement.

Aussi la commission juridique estime-t-elle que si l'application de l'article 235 constitue assurément, étant donné l'urgence du problème, une solution valable au stade actuel, elle ne devrait avoir qu'un caractère provisoire. Elle considère qu'il s'imposera, en fin de compte, d'insérer dans le traité de nouvelles dispositions régissant ces problèmes complexes. Elle rappelle à ce propos la procédure de révision du traité prévue par l'article 236, tout en reconnaissant que l'application de cette procédure n'est pas possible dans un proche avenir en raison des délais très longs qu'elle implique.

Cette position répond à celle qui a été adoptée par votre commission, laquelle a déjà invité la Commission européenne, au paragraphe 16 du présent rapport, à examiner en priorité la possibilité de modifier le traité conformément à l'article 236, afin qu'une politique communautaire de l'environnement efficace puisse être pratiquée, et à engager au besoin sans délai la procédure voulue.

70. Dans ses conclusions, la commission juridique insiste sur le fait que la mise en œuvre d'une politique vraiment efficace de la Communauté dans le domaine de l'environnement dépend en tout premier lieu de la volonté politique des Etats membres d'intégrer ces problèmes dans la sphère des activités prévues par les traités. Elle engage expressément le Conseil à faire preuve, étant donné le caractère impérieux des problèmes que pose la dégradation progressive de la biosphère, de la sagesse politique voulue pour chercher une solution communautaire à ces problèmes.

Votre commission se rallie à ce vœu pressant de la commission juridique, en soulignant qu'il importe de faire vite.

71. Dans son avis, la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques traite essentiellement de la question des possibilités d'améliorer la contribution de la politique de l'énergie et de la politique de recherche de la Communauté à une protection efficace de l'environnement.

La production et la consommation d'énergie étant à l'origine d'un nombre considérable de pollutions, les projets d'implantation de nouvelles installations productrices d'énergie (centrales nucléaires, raffineries) rencontrent une opposition croissante dans la plupart des pays industrialisés.

Les mesures d'ordre législatif et réglementaire prises dans les Etats membres afin de limiter les effets nocifs de ces pollutions, mesures inspirées de préoccupations de santé publique, réagissent sur les rapports de concurrence entre les diverses sources d'énergie et entre les différentes économies nationales, en y provoquant des distorsions. C'est pourquoi la commission de l'énergie estime, comme la Commission européenne, qu'il importe d'étudier au niveau communautaire les conséquences économiques et commerciales des mesures anti-pollution prises par les Etats membres dans le secteur de la production d'énergie.

La commission de l'énergie énumère ensuite un certain nombre d'objectifs d'une intervention communautaire dans ce domaine :

- Sur la base de conclusions scientifiques, la Communauté devrait procéder par étape à la définition de normes types pour les différentes activités intéressant la production d'énergie : interdiction de construire à proximité des établissements insalubres, fixation de taux maxima pour les émissions de substances toxiques, pour la pollution thermique provoquée par des centrales électriques, etc.

La commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques considère à juste titre que l'urgence du problème impose que la Commission européenne entame ce travail sans délai.

72. La commission de l'énergie estime, tout comme l'Exécutif, que la mise au point de produits pouvant être substitués à des produits polluants ou de nouveaux procédés ne pourra être réalisée que par une intense action de recherche qui, étant donné son ampleur et son coût, devrait dans la plupart des cas être coordonnée au niveau international et, en premier lieu, au niveau communautaire.

Il ressort de l'Annexe D de la première Communication de la Commission que pas moins d'une centaine d'instituts, laboratoires, centres d'études, etc. concourent, à des titres divers, aux études et recherches entreprises dans les six Etats membres sur la pollution atmosphérique et la pollution hydrique. La commission de l'énergie a raison d'estimer vraisemblable que bon nombre de recherches sont entreprises en double, voire en triple, dans ces différents laboratoires sans que, faute d'informations suffisantes, il soit possible d'en avertir les intéressés. C'est pourquoi elle souligne la nécessité de rationaliser les efforts entrepris dans ce secteur, en recommandant à cet effet une intervention plus grande de la Communauté.

73. La commission de l'énergie estime qu'une intégration de tous les instituts nationaux dans un Centre communautaire unique ne paraît ni souhaitable, ni réalisable, compte tenu des différences trop grandes entre les climats, les densités démographiques et les taux de concentration industrielle qui caractérisent la Communauté. Il s'agit plutôt, pour la Commission, de recueillir, classer, traiter, vérifier et compléter les données disponibles dans les Etats membres sur les recherches entreprises en matière d'environnement et de procéder à un inventaire des dispositions législatives ou réglementaires adoptées dans les Etats membres ainsi que des programmes de recherches effectuées dans les laboratoires et instituts nationaux. La Commission serait ainsi en mesure d'avertir les milieux intéressés des risques de duplication dans les travaux entrepris et de mettre en garde contre les dangers qui résulteraient, pour la libre circulation des marchandises, de la mise en application de ces nouvelles dispositions; au besoin, elle pourrait émettre des propositions visant au rapprochement des législations nationales.

74. La commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques, propose de confier au Centre commun de recherche des tâches d'études et de recherches pour la lutte anti-pollution dans le secteur de l'énergie. Il convient de veiller, à cet égard, à ce que le C.C.R. ne double pas, dans son activité, les efforts de recherches entrepris dans les Etats membres et à ce qu'il se consacre non pas à la solution de problèmes de détail, mais uniquement à des tâches de grande ampleur.

75. En outre, la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques a examiné l'opportunité, envisagée par la Commission, de la création d'un Institut européen de l'environnement. La majorité des membres de la commission estime qu'il serait souhaitable qu'un organisme communautaire supervise les actions des différents organismes nationaux et leur donne des directives d'harmonisation et peut-être demain, dans un but d'efficacité, de contrainte, si cela est nécessaire. Elle propose que la Commission délègue auprès d'un Institut européen de l'environnement des fonctionnaires responsables de la lutte anti-pollution à l'échelle communautaire, dans l'hypothèse où, comme elle l'espère, un tel institut serait créé.

Votre commission des affaires sociales et de la santé publique estime, quant à elle, qu'il appartient à la Commission européenne de décider de la question de savoir si cet institut devra travailler de façon autonome ou, au contraire, être subordonné à la Communauté européenne de l'Energie atomique (cf. paragraphe 25 du présent rapport).

76. Votre commission se rallie en revanche aux considérations émises par la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques dans les conclusions de l'avis rédigé par M. Jarrot :

- La nécessaire rationalisation des efforts européens entrepris dans le secteur de la recherche en vue d'atténuer les nuisances ou d'y mettre un terme implique une coordination croissante, par les organes communautaires, des activités des instituts et centres nationaux;
- Après établissement, par la Commission, d'un inventaire des dispositions adoptées dans les différents Etats membres, notamment pour les établissements insalubres et dangereux, la Communauté devra arrêter, conformément aux articles 100 et 101 du Traité, les directives nécessaires pour mettre un terme aux divergences entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives qui faussent la concurrence;
- Les dispositions prises à l'échelon national étant encore très réduites dans bien des secteurs de la protection de l'environnement, il apparaît souhaitable que des dispositions d'ordre général (loi-cadre) puissent être prises directement à l'échelon communautaire, les autorités nationales et locales étant chargées de l'application concrète de ces mesures, en les adoptant notamment aux diversités climatiques, démographiques et à l'inégal degré du développement industriel des zones concernées;

- Dans le secteur de la recherche, il importe de reconnaître à la Commission la possibilité d'assumer la responsabilité directe de certaines actions précises qui ne pourront être abordées que de façon globale. Ces actions de grande ampleur devraient être confiées au "coup par coup" au Centre commun de recherche, qui est appelé à jouer un rôle important dans la lutte communautaire pour la protection de l'environnement.

77. Bien qu'elle apprécie la largeur de vue dont témoigne la première Communication de la Commission européenne, la commission économique formule un certain nombre de réserves au sujet de ce document. Il s'agit essentiellement de la présentation du document, du fait que dans certains cas, il y a manifestement déséquilibre entre les objectifs et les moyens prévus, et du fait que le document de l'Exécutif ignore certains principes fondamentaux.

D'une manière générale, la commission économique critique le fait que dans son premier document sur la politique de l'environnement, l'Exécutif ne se soit pas efforcé avant tout de réagir à la prise de conscience de plus en plus vive des problèmes de l'environnement, et à l'inquiétude que suscite la détérioration de la qualité de l'environnement, en diffusant une note qui puisse retenir l'attention de larges couches de la population. Aussi la commission économique suggère-t-elle à la Commission européenne de diffuser une version plus journalistique de son document. Cette suggestion répond à la demande faite par votre commission à l'Exécutif, de diffuser dans de larges couches de l'opinion publique, un résumé facilement compréhensible de sa première Communication.

Votre commission partage également l'opinion de la commission économique, selon laquelle, dans une société démocratique, une politique de l'environnement ne peut réussir qu'avec l'appui de la conviction qu'ont les citoyens de sa nécessité. Aussi faut-il surmonter l'indifférence souvent due à l'ignorance des problèmes et développer, par une information intensive et appropriée, la prise de conscience des problèmes de l'environnement. Celle-ci est le fondement indispensable d'une politique qui exigera des sacrifices des consommateurs, des pouvoirs publics et des milieux économiques.

78. Les pouvoirs publics communautaires et nationaux doivent élaborer leurs décisions ou prendre leurs initiatives relatives à tous les domaines de la politique sociale et économique en tenant compte des problèmes de politique de l'environnement. La sauvegarde et l'assainissement du milieu naturel doivent être assurés par une politique tendant à l'utilisation judicieuse des biens naturels devenus rares et - dans une optique mondiale et à long terme -

à la modération de l'accroissement de la population mondiale. La politique de l'environnement doit avoir pour objet de mettre notre système économique en harmonie avec les réalités écologiques. Fortement peuplée et extrêmement sensible à la dégradation de l'environnement, la Communauté ne doit pas hésiter à prendre des mesures radicales contre les progrès de la pollution de l'environnement.

Votre commission se rallie à ces idées directrices contenues dans l'avis élaboré par M. Oele.

79. Un chapitre spécial de l'avis de la commission économique est consacré au coût de la politique de l'environnement.

En Europe, le coût de la lutte contre les nuisances (abstraction faite du coût de l'approvisionnement en eau potable) pourrait atteindre 2 % du produit national brut et, selon les secteurs, 7 à 15 % des investissements industriels. Si ces chiffres sont élevés, c'est qu'on a négligé de prendre les nombreuses mesures qui s'imposaient et qu'on a ainsi accumulé un retard énorme qu'il importe maintenant de combler. En effet, il ne s'agit pas seulement de prévenir l'aggravation de la pollution, il faut aussi réparer les dommages. Il va de soi que les effets néfastes de plusieurs décennies de passivité ne sauraient être réparées du jour au lendemain.

La commission économique souligne à ce propos que la politique de l'environnement, d'une part, et la croissance économique ainsi que le progrès technique, d'autre part, ne sont pas incompatibles. Si les impératifs de la protection de l'environnement freinent dans une certaine mesure la croissance économique, ils stimulent aussi la recherche et les investissements et sont créateurs d'emplois nouveaux. En tout état de cause, il appartient à la Commission de calculer le coût de la politique de l'environnement et d'en tenir compte dans l'élaboration de la politique économique à moyen terme de la Communauté.

80. Pour ce qui est des méthodes de prévention de la pollution ainsi que de l'imputation du coût de la consommation des biens naturels, la commission économique rappelle les principes qu'elle a définis dans son avis sur la pollution de l'air (1). Elle critique à juste titre le fait que, dans sa première Communication, la Commission européenne ne traite pas de ce problème. Ce document n'énonce même pas le principe que le responsable de la pollution doit en supporter le coût. Il est d'autant plus nécessaire de tenir compte de

---

(1) Avis rédigé par M. Oele, paragraphes 11 à 19, annexé au 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, p. 29 et 30.

cet aspect du problème qu'en l'espèce le risque de distorsions de la concurrence à l'intérieur de la Communauté est manifeste.

La commission économique se prononce pour l'application stricte du principe selon lequel les pollueurs seront les payeurs, sous réserve, toutefois, qu'une autre forme d'imputation s'avérera inévitable dans certains cas d'espèce. L'imputation s'effectuera alors nécessairement selon le critère de la responsabilité collective.

81. S'inspirant de ces principes généraux, la commission économique considère que les institutions communautaires aussi bien que les gouvernements des Etats membres ont une tâche à remplir, notamment dans les domaines suivants :

- Adoption d'une législation appropriée pour sauvegarder ou assainir l'environnement, celle-ci devant, selon le cas :

- a) interdire l'utilisation de telle ou telle matière première,
- b) interdire le déversement de certaines substances,
- c) frapper d'une taxe l'utilisation de substances affectant l'environnement et exercer ainsi un effet de dissuasion sur le responsable de la pollution,
- d) favoriser par des mesures fiscales l'utilisation de biens de production ou de consommation n'affectant pas l'environnement, la diminution des rentrées fiscales qui en résultera pour les pouvoirs publics devant toutefois être largement compensée par le produit des taxes sur les atteintes à l'environnement,

e) octroyer des subventions dégressives temporaires ou des crédits ;

- Application de sanctions sévères en cas d'infraction aux lois sur l'environnement ;

- Intervention de la Commission européenne en temps utile afin d'harmoniser les dispositions divergentes des Etats membres en ce qui concerne :

- a) leur sévérité,
- b) les modalités du financement des mesures de lutte contre la pollution,
- c) le contrôle du respect des dispositions,
- d) les sanctions prévues en cas d'infraction ;

- Octroi, par le Conseil, des ressources financières dont la Commission a besoin pour élaborer ses propositions relatives à la protection de l'environnement (1) ;

- L'un des 14 membres de la Commission de la Communauté élargie devra être chargé exclusivement des questions d'environnement (1) ;

---

(1) La commission économique estime que ces problèmes devraient être inscrits à l'ordre du jour de la conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres et des nouveaux adhérents, qui doit se tenir en 1972.

- Coordination, par la Commission, des recherches sur l'environnement, en visant à une division rationnelle du travail entre les Etats membres, dont chacun se verrait confier l'exécution de certains projets-pilote, la Commission devant tenir compte, dans ses propositions relatives aux prescriptions communautaires en matière d'environnement, des résultats des recherches effectuées par les Etats membres ;
- Collaboration de la Communauté avec d'autres organisations internationales en vue d'élaborer des prescriptions en matière d'environnement et de mettre en oeuvre, dans un cadre international plus large, les recherches effectuées en ce domaine.

82. Enfin, la commission économique énumère un certain nombre de mesures particulières inscrites au programme d'actions de la Commission. Les observations présentées à ce sujet peuvent être résumées comme suit :

- La liste des produits polluant l'eau doit être complétée par l'indication des chlorures ;
- Le déversement de micro-polluants dans les eaux doit être strictement interdit ;
- Il convient d'accélérer, quant à certains points, la mise en oeuvre d'un programme général d'élimination des entraves techniques aux échanges et de compléter ce programme, pour autant que l'harmonisation soit réalisée, non pas par des formulations négatives, mais par des dispositions revêtant un caractère impératif (cf. également le paragraphe 53 du présent rapport) ;
- La commission économique appuie la proposition de la Commission européenne visant à réunir des données comparables en organisant un réseau communautaire d'observation ;
- La lutte contre la pollution de l'environnement résultant de l'utilisation, en agriculture, d'engrais, d'herbicides et d'insecticides mérite la même priorité que la lutte contre les pollutions industrielles ;
- L'aménagement rationnel des territoires est effectivement une des actions à entreprendre d'urgence en vue d'assurer la protection de l'environnement ; il y a toutefois disproportion entre les moyens proposés par la Commission et l'objectif poursuivi ;
- Il est indispensable de prendre, à très court terme et à l'échelle communautaire, des mesures visant à lutter contre la pollution progressive du Rhin. On n'a plus le temps d'effectuer des études, ni d'organiser des conférences ou des congrès (cf. paragraphe 38 du présent rapport).
- La politique de l'environnement doit encourager la fabrication de produits de longue durée de conservation, ne fournissant pas de déchets et pouvant être facilement recyclés.

- Dans sa première Communication, la Commission européenne a omis de mentionner le problème de la lutte contre le bruit. Dans ce domaine également, des mesures doivent être prises sur le plan communautaire (cf. paragraphe 39 du présent rapport).

Votre commission des affaires sociales et de la santé publique se rallie aux observations et conclusions sus-indiquées de la commission économique.

83. La commission économique critique l'intention, exprimée par la Commission, de consulter les milieux intéressés sur le principe "suivant lequel toute nouvelle installation d'une certaine importance devrait, non seulement respecter les normes d'émission visées ci-dessus, mais utiliser les procédés techniques et les matériels les plus efficaces pour réduire la pollution" (1). Elle estime qu'il appartient aux pouvoirs publics communautaires et nationaux d'élaborer des prescriptions destinées à prévenir la pollution de l'environnement et, au besoin, de définir des normes applicables aux émissions se produisant dans les installations industrielles. La commission économique ne voit pas, toutefois, pourquoi on ne laisserait pas aux milieux intéressés le soin de déterminer eux-mêmes la façon dont ils entendent se conformer aux normes.

Votre commission des affaires sociales et de la santé publique estime, quant à elle, que l'application de ce principe, dont il convient de se féliciter, doit être assurée dans l'ensemble de la Communauté (cf. paragraphe 32 du présent rapport). Pour ce qui est de l'intention exprimée par la Commission européenne, elle l'interprète dans le sens que les normes d'émission à respecter constituent des prescriptions minimales applicables à tout le territoire de la Communauté. En outre, l'adoption de "prescriptions plus sévères de qualité de l'environnement applicables au niveau régional ou local et différenciées suivant les régions" est envisagée (2). L'adoption des prescriptions minimales permettrait tout au plus de maintenir l'état peu satisfaisant actuel et d'éviter toute nouvelle dégradation.

Votre commission estime toutefois - et la commission économique l'a elle-même souligné (3) - qu'il s'agit, non seulement de sauvegarder le milieu naturel dans un état actuel, mais parfois d'assainir ce milieu naturel. Le progrès technique devrait donc être mis au service de la protection de l'environnement.

---

(1) Cf. p. 18 de la première Communication

(2) Cf. p. 16 de la première Communication

(3) Cf. Avis rédigé par M. Oele, PE 28.969/déf., Chapitre VI, résumé, paragraphe 1.

Il n'est pas demandé à l'industrie de procéder à des reconversions onéreuses. Aussi seules les installations nouvelles d'une certaine importance, c'est-à-dire celles qui, en règle générale, sont à l'origine de pollutions relativement fortes, devront-elles être soumises à l'obligation d'utiliser les procédés techniques et les matériels les plus efficaces pour réduire la pollution. En cas d'adoption des prescriptions nécessaires à cet effet, prescriptions qui seraient applicables à l'ensemble de la Communauté, les distorsions de concurrence que la commission économique semble redouter ne se produiront pas.

Il n'est pas envisagé, bien entendu, de prescrire aux Etats membres ou aux auteurs de pollutions la façon dont ils entendent atteindre l'objectif défini dans chaque cas d'espèce. Votre commission l'a déjà souligné au paragraphe 52 du présent rapport. Cela n'exclut toutefois pas que l'on doive s'efforcer de mettre à profit également dans le domaine de la protection de l'environnement, les possibilités qu'offrent les progrès scientifiques et techniques.

84. Dans son avis, la commission de l'agriculture fait d'abord observer qu'en raison de son activité de production, l'agriculture a un rôle fondamental à jouer dans le maintien de l'équilibre biologique. Pour que le milieu rural soit capable d'assumer cette fonction dépolluante, il faut éviter de soumettre ce milieu à des agressions et le protéger. Il n'est pas suffisant, toutefois, d'établir un programme d'actions visant à défendre le milieu rural; dans certains cas, il est nécessaire de remédier aux pollutions qu'il a subies. En effet, la commission de l'agriculture, tout comme votre commission des affaires sociales et de la santé publique (cf. paragraphes 33 et 37 du présent rapport), constate que dans l'agriculture; aussi, on peut observer, en matière de production, des procédés qui déterminent parfois des pollutions (par exemple, utilisation sans discernement de pesticides, concentrations excessives de déjections solides et liquides d'animaux) qui doivent être éliminées.

Pour relancer le milieu rural, il est surtout indispensable de favoriser la végétation sous toutes ses formes. A cette fin, il paraît utile de reboiser les régions forestières, de répartir les cultures selon la vocation technique et économique des terres et de maintenir l'élevage dans les régions à faible productivité, surtout dans les zones montagneuses.

85. Votre commission partage l'avis de la commission de l'agriculture, selon lequel il importe d'abolir les méthodes qui portent préjudice à la vie des

plantes et des animaux. Il s'agit de remplacer à brève échéance la lutte chimique, par laquelle sont détruits, en même temps que les insectes, de nombreuses plantes et la faune microscopique des terrains, par la lutte biologique.

Afin d'éviter la pollution due à certains engrais, l'emploi d'engrais peu solubles dans l'eau doit être prescrit pour l'avenir.

86. La commission de l'agriculture rappelle en outre que l'agriculture est elle-même intéressée au premier chef à la conservation de la nature et au maintien de l'équilibre biologique, élément premier de son activité de production. En effet, la production agricole est essentiellement liée aux conditions de salubrité de l'air, du sol et de l'eau.

Elle rappelle également les observations qu'elle a formulées antérieurement à propos de la politique régionale et de la politique de réforme des structures agricoles. Ces observations ont conduit à constater que l'emprise toujours croissante du secteur urbain ou industriel et des aires de transport entraîne une diminution de plus en plus importante des superficies cultivées. Ceci exige une politique de l'environnement par laquelle seront développées et encouragées, outre le maintien des sites, le boisement, la mise en place de parcs nationaux et régionaux, d'espaces de détente et d'espaces verts. C'est pourquoi la commission de l'agriculture se félicite de l'intention de la Commission européenne de proposer des mesures visant à intensifier le boisement et à créer des zones de loisirs dans le cadre des programmes régionaux de la Communauté.

L'intérêt du boisement réside d'ailleurs non seulement dans l'amélioration de l'approvisionnement en bois et en produits dérivés, mais surtout dans le maintien de la salubrité de l'air et de l'équilibre atmosphérique et climatique. En outre, les zones boisées sont indispensables à certaines régions pour la conservation du sol et le maintien des capacités hydriques.

87. Enfin, la commission de l'agriculture souligne la nécessité d'éviter, dans certaines régions, le départ des populations en mettant en oeuvre des mesures spécifiques, également dans l'intérêt d'une protection efficace du milieu. Il lui paraît nécessaire de créer, dans les régions où il n'est pas possible de moderniser l'agriculture ou de constituer des noyaux de production efficaces, les instruments permettant à la population agricole d'atteindre un revenu suffisant. Si elle se félicite des mesures, proposées par

la Commission, permettant d'encourager le développement du tourisme dans les régions agricoles de montagne, elle critique le fait que cette forme d'aide ne vise que des zones nettement limitées et géographiquement localisées. D'autres mesures lui semblent nécessaires à cette fin si l'on considère les multiples exigences de la politique de l'environnement, mesures qui, adaptées en fonction des caractéristiques propres aux diverses régions, ne sauraient se limiter aux seules régions montagneuses.

L'agriculture ne saurait donc être appréciée uniquement en fonction de son rôle économique; elle remplit également une fonction multiple dans le cadre de l'écologie et de la conservation du patrimoine naturel.

Avis de la commission économique

Rapporteur pour avis : M. Adriaan OELE

Le 8 novembre 1971, la commission économique a nommé M. Oele rapporteur pour avis.

En sa réunion du 20 janvier 1972, elle a examiné le projet d'avis et l'a adopté à l'unanimité.

Etaients présents : MM. Lange, président, Romeo, second vice-président, Oele, rapporteur pour avis, Berkhouwer, Califice, Flämig (suppléant M.Arndt), Van der Gun, Leonardi, Löhr, Mlle Lulling, MM. Scokaert et Vetrone.

## I. Largeur de vues

1. La "Première Communication sur la politique de la Communauté en matière d'environnement" (1) témoigne explicitement de la conviction de la Commission européenne que la politique de l'environnement constitue une tâche de la Communauté : "Véritable devoir de civilisation, la protection et l'amélioration de l'environnement doivent désormais représenter une tâche essentielle de la Communauté européenne" (2). Dans ce document, la Commission européenne ne se contente absolument pas de considérer le problème de l'environnement du point de vue des distorsions de la concurrence ; elle estime qu'au niveau communautaire également, il faut élargir considérablement la portée de la notion de politique de l'environnement.

2. La Commission européenne ne se retranche pas derrière l'insuffisance des dispositions des traités. A l'époque de la rédaction des traités de Rome, on ne voyait pas encore dans l'aménagement de l'environnement un des grands problèmes de notre temps. Aussi n'en est-il pas question dans les traités. Cependant, il apparaît aujourd'hui que le "développement harmonieux des économies", qui est l'un des objectifs du traité de la C.E.E., n'est plus réalisable sans politique de l'environnement. Il ne fait pas de doute que ce passage du traité peut justifier, pour peu qu'on le rapproche de l'article 235, une action communautaire dans le domaine de l'environnement. Les problèmes de l'environnement appelant une intervention rapide, une modification du traité, qui prendrait beaucoup de temps, n'apparaît pas comme la solution la plus indiquée. Cependant, la commission économique ne se penchera pas sur l'aspect juridique du problème, qui sera examiné par la commission compétente.

3. Bien qu'elle apprécie la largeur de vues dont le document de la Commission européenne témoigne, la commission économique a un certain nombre d'observations à formuler au sujet de la première Communication. Il s'agit de la présentation du document, du fait que dans certains cas, il y a manifestement déséquilibre entre les objectifs et les moyens prévus, et du fait que le document de l'Exécutif ignore certains principes fondamentaux. Enfin, la commission économique s'étonne de la relative sérénité avec laquelle la Commission européenne considère le problème très aigu de la pollution du Rhin et d'autres fleuves internationaux. Chacun de ces points sera analysé dans la suite du présent avis.

## II. De la prise de conscience des problèmes de l'environnement à une politique de l'environnement

4. La politique de l'environnement est devenue une nécessité du fait que des biens qui semblaient surabondants et que l'on croyait pouvoir consommer sans retenue sont devenus des biens rares. Il apparaît que le milieu

(1) Doc. SEC (71) 2616 final.

(2) Page 3.

n'est pas inépuisable. Les ponctions sur les ressources en biens naturels rares s'aggravent en raison de l'accroissement de la population et de la consommation par habitant. Il importe d'en limiter l'importance en veillant à faire un usage judicieux de ces biens devenus rares et aussi, nécessairement, en pratiquant une politique tendant à modérer la croissance de la population, politique qui constituera peut-être, dans un avenir plus ou moins proche, le facteur clé du succès de la politique de l'environnement ("quel que soit votre objectif, vous ne l'atteindrez pas sans régulation de l'évolution démographique").

5. Le grand danger qui menace le monde est la perte de la capacité d'auto-régénération du milieu naturel. Selon le chercheur français Cousteau, l'écologie des mers du globe serait dès à présent gravement perturbé dans une proportion de 40 %. On ne dispose toutefois pas de données exactes : "Il n'est pas établi que la dégradation de l'environnement ait atteint un degré tel qu'elle soit devenue fondamentalement irréversible; il est possible que la capacité de la planète d'assurer la vie humaine se trouve définitivement compromise" (1). Les premières mesures de politique de l'environnement ont déjà permis d'enregistrer quelques succès remarquables. C'est ainsi qu'en dépit du doublement ou du triplement, au cours des cinq dernières années, de la capacité industrielle du bassin fluvial néerlandais, le degré de la pollution mesurable n'a pour ainsi dire pas changé (2). Il n'empêche que par temps calme et en cas d'inversion (3), la situation se révèle de plus en plus intolérable pour la population.

6. Un milieu sain étant une des conditions de la survie de l'homme, il faut considérer la protection de l'environnement comme un des droits fondamentaux de l'homme. La politique de l'environnement doit avoir pour objet de réaliser et de maintenir l'équilibre entre notre système économique et les possibilités écologiques.

Fortement peuplée, la Communauté européenne est extrêmement sensible aux nuisances. La politique de l'environnement ne peut être menée sur le plan national que partiellement. D'autre part, la politique de l'environnement ne saurait être considérée indépendamment de la politique régionale. La redistribution des activités industrielles implique non seulement une réduction

---

(1) "Population - Ressources - Environnement", Paul and Anne Ehrlich, San Francisco, 1970, p. 322.

(2) "Environmental Health in the Netherlands", publié par le ministère des affaires sociales et de la santé publique, 1971, p. 28.

(3) En météorologie, ce terme désigne un renversement de la situation normale, qui implique une baisse de la température avec l'altitude.

des différences régionales de qualité du milieu ambiant, mais aussi une atténuation de la concentration des nuisances. La Communauté a donc une tâche importante à accomplir dans le domaine de l'assainissement et de la conservation du milieu naturel.

7. Le flot de publications sur la pollution de l'environnement, au nombre desquelles il faut citer une étude fameuse effectuée pour compte du "Club de Rome", n'a pas laissé indifférent le citoyen de la Communauté, qui a fait personnellement l'expérience de certaines conséquences de la pollution. Le moment est venu de passer de la prise de conscience des problèmes de l'environnement à une politique de l'environnement. Le problème doit désormais être posé sur le plan politique.

8. Il s'agit de savoir si l'initiative que constitue la première Communication de la Commission européenne est une réussite à tous égards. Dans son premier document sur la politique de l'environnement, la Commission européenne aurait dû s'efforcer avant tout de réagir à la prise de conscience de plus en plus vive des problèmes de l'environnement et à l'inquiétude que suscite la détérioration de la qualité de l'environnement, en diffusant une note qui puisse retenir l'attention de larges couches de la population. La commission économique craint que la première Communication ne réponde pas entièrement à cette condition et que le document ne soit pas de nature à susciter la large discussion que la Commission envisage dans la préface. La Commission exécutive pourrait encore obtenir l'effet voulu en diffusant largement une version plus journalistique de son document (1).

Dans une société démocratique, une politique de l'environnement ne peut réussir qu'avec l'appui de la conviction qu'ont les citoyens de sa nécessité. La phobie de l'environnement est tout aussi néfaste que l'indifférence due à l'ignorance des problèmes. Aussi faut-il développer par un effort d'information intensif et approprié, qui devrait s'exercer dès le niveau de l'école, la prise de conscience des problèmes de l'environnement, prise de conscience qui est le fondement indispensable d'une politique qui exigera des sacrifices des consommateurs, des pouvoirs publics et des milieux économiques.

---

(1) C'est ainsi que l'on ne saisira pas toujours immédiatement ce que la Commission européenne entend par "modèle de civilisation européen" (page 8), "préservation des espaces" (page 7), et "participation financière à la création et au fonctionnement d'agences de contrôle et d'aménagement pour les régions d'intérêt général pour la Communauté" (page 7). Dans d'autres cas, il ne s'agit, semble-t-il, que d'erreurs de traduction, dont le rapporteur a relevé maints exemples dans la version néerlandaise ("zeldzame goederen" mis, vraisemblablement, pour "schaarse goederen", à la page 5, "omgevingsmilieu" (page 8), ou encore de "vastgehouden verontreinigen" (page 16), etc.)

### III. Le coût de la politique de l'environnement

9. Dans sa Communication, la Commission européenne ne fait aucun commentaire sur le coût de la politique de l'environnement (1). Il ne faut pas s'en étonner. Même en République fédérale d'Allemagne, l'Etat membre qui est sans doute allé le plus loin dans la formulation d'une politique de l'environnement, ainsi qu'en témoigne l'"Umweltprogramm" du gouvernement fédéral (2) les pouvoirs publics ne sont pas encore en mesure de publier des chiffres sur le coût de la politique de l'environnement : "On ne peut encore calculer exactement à l'heure actuelle la charge que représenteront pour l'économie les mesures de protection de l'environnement en cours ou projetées" (3).

Votre rapporteur se contentera de rappeler deux chiffres qui ont déjà été cités dans l'avis sur la pollution de l'air que la commission économique a formulé voici quelques mois : pour préserver le milieu naturel et pour remédier aux dommages les plus graves, les Etats-Unis devraient dépenser 100 milliards de dollars rien que pour la période 1971-1976. En Europe, le coût de la lutte contre les nuisances, (abstraction faite du coût de l'approvisionnement en eau potable) pourrait atteindre 2 % du P.N.B. et, selon les secteurs, 7 à 15 % des investissements industriels (4). Si ces chiffres sont élevés, c'est aussi parce que la société a une dette envers le milieu naturel. Il ne s'agit pas seulement de prévenir l'aggravation de la pollution, il faut aussi réparer les dommages. Il va de soi que les effets néfastes de 100 années de surestimation (5) de la croissance économique ne pourront pas être annulés du jour au lendemain. L'évolution des coûts dans l'hypothèse d'une poursuite de la croissance industrielle a d'ailleurs fait l'objet d'estimations résultant d'analyses numériques sur ordinateur. On peut conclure de ces calculs, semble-t-il, que les coûts d'assainissement, y compris les coûts d'assainissement des processus de production par recyclage, devront subir au cours des années soixante-dix une majoration considérable, associée à une diminution du niveau des investissements, de façon qu'on aboutisse à une situation moins instable et moins dangereuse (6)

---

(1) Au cours de la réunion de la commission économique du 20 janvier 1972, le représentant de l'exécutif a déclaré qu'on ne disposait pas encore de suffisamment de données pour pouvoir chiffrer ce coût. Un groupe de travail est actuellement saisi du problème.

(2) "Umweltprogramm der Bundesregierung", Bundestagsdrucksache VI/2710.

(3) "Umweltprogramm", p.12.

(4) PE 28.456/déf. par.8

(5) Il y a eu surestimation du fait que dans le calcul traditionnel de la croissance économique, on a omis de porter en déduction les dommages causés à l'environnement; voir aussi l'avis PE 28.456/déf. par.5.

(6) P.M.E.M. van der GRINTEN, P.J. de Jong, "Chemisch Weekblad", 10 décembre 1971, n° 50.

10. La Commission européenne devra s'efforcer de concevoir la prochaine version de son programme de politique économique à moyen terme en ayant égard aux problèmes de l'environnement. L'étude annoncée concernant les "problèmes économiques posés par l'estimation des dépenses relatives à la protection et à l'amélioration de l'environnement" (1) pourra se révéler utile à cet égard.

11. Il convient de souligner à ce propos, semble-t-il, que la politique de l'environnement, d'une part, et la croissance économique ainsi que le progrès technique, d'autre part, ne sont pas incompatibles. Pour autant qu'elle soit judicieuse, la politique de l'environnement rectifie l'orientation de la croissance économique sans la freiner dans une mesure considérable. La politique de l'environnement ajoute à la politique économique une dimension qu'on lui a déniée dans le passé, et si elle remet en cause dans une certaine mesure la priorité accordée aux biens de consommation traditionnels, elle stimule la recherche et les investissements et est créatrice d'emplois nouveaux : "Il se constitue de nouvelles sociétés dont le seul objet est la lutte contre la pollution ou l'élimination de déchets de l'une ou l'autre sorte. Dans le domaine de la prévention, des firmes consultantes spécialisées dans les problèmes d'environnement ont fait leur apparition" (2).

D'autre part, dans de nombreux cas, c'est moins la croissance économique proprement dite qu'un certain type de croissance économique qui constitue une atteinte au milieu naturel. Le professeur Commoner (3) étaié cette thèse d'un certain nombre d'exemples. C'est ainsi que selon lui, c'est moins l'accroissement du nombre de véhicules automobiles que l'accroissement de la puissance des moteurs des véhicules modernes qui constitue un facteur de pollution de l'environnement. Tout d'abord, les moteurs très poussés ne font pas un usage efficient du carburant et en second lieu, les taux de compression élevés nécessitent l'emploi de plomb tétraéthyle. Alors que de 1947 à 1968, le nombre de kilomètres/véhicules automobiles parcouru s'est accru de 174 %, la pollution par le plomb due à la circulation automobile a quadruplé au cours de la même période. Le professeur Commoner signale des phénomènes analogues dans le domaine des détergents et des engrais artificiels (4).

Un autre effet secondaire, non négligeable, d'une politique basée sur la prise de conscience de plus en plus grande des problèmes de l'environnement est l'intérêt croissant accordé à la nature, dont le rôle devient de plus en plus important sur le plan des loisirs.

(1) Communication, p. 29

(2) "Population - Resources - Environment", p. 275

(3) Directeur du "Center of the Biology of Natural Systems", Université Washington, St. Louis

(4) "The progress that pollutes", Prof. Commoner, "The Observer" du 9.1.1972.

#### IV. Méthodes de la politique de l'environnement et modalités de financement

12. Dans son avis sur la pollution de l'air, la commission économique a défini un certain nombre de principes de politique de l'environnement, et a notamment formulé quelques suggestions quant à l'imputation du coût de la consommation des biens naturels. On se bornera, dans le présent avis, à renvoyer aux paragraphes 11 à 19, consacrés à la question, du document PE 28.456/déf. La commission économique constate avec étonnement qu'aucun chapitre de la première Communication de la Commission européenne ne traite de ce problème. Ce document ne pose pas la question de savoir quelle est la méthode la plus appropriée de prévention de la pollution, ni la question de l'imputation du coût de la pollution. Il n'énonce même pas le principe que le responsable de la pollution doit en supporter le coût. Il est d'autant plus curieux que l'exécutif néglige cet aspect du problème qu'en l'espèce, le risque de distorsions de la concurrence à l'intérieur de la Communauté est manifeste. Peut-être la Commission européenne compte-t-elle faire connaître son point de vue en la matière dans l'annexe B, qui n'a pas encore été publiée et qui traitera notamment de la "méthodologie proposée". Même s'il en est ainsi, la commission économique ne saurait admettre une présentation aussi fragmentée. C'est qu'il est généralement difficile d'imposer comme règle générale une conception présentée par bribes et morceaux.

L'exécutif se propose à juste titre d'étudier "l'imputation des dépenses aux divers agents économiques" (il faut sans doute lire, dans le texte néerlandais, "economische subjecten au lieu de "economische factoren") (1). Mais cela n'aurait pas dû l'empêcher de définir dès à présent quelques principes. La commission économique invite l'exécutif à tenir compte, pour définir son point de vue, des principes généraux énoncés dans le document PE 28.456/déf.

Au cours de la réunion de la commission économique du 20 janvier 1972, le représentant de l'exécutif a attiré l'attention sur les problèmes que pose l'application du principe du "responsable de la pollution".

La commission économique ne méconnaît pas ces difficultés, qu'elle a déjà envisagées dans l'avis susvisé (2). Un expert en la matière donne

---

(1) Communication, page 29

(2) Doc. PE 28.456/déf., paragraphe 15

l'exemple suivant : "Dans une région très industrialisée, la "question de la responsabilité" se révèle extrêmement complexe. On peut dire qu'il y a interaction : les gaz nocifs ne peuvent pas s'élever dans l'atmosphère en raison de la présence d'une couche d'inversion qui peut être due, par exemple, à l'abondante production de chaleur de raffineries de pétrole. Bien que l'on sache que dans ce cas, le fluorure d'hydrogène, (très nocif pour les plantes) signalé partout dans la région doit provenir d'usines de superphosphates, on peut prétendre que les dégâts causés aux plantes sont dus, en réalité, au fait que la couche d'inversion empêche la montée dans l'atmosphère du gaz nocif. Dans ce genre de cas, il est très difficile de dire qui est le responsable et de faire obtenir aux horticulteurs ou aux maraîchers des dommages-intérêts" (1).

Il faut alors modifier quelque peu le système d'imputation, en s'inspirant de la notion de responsabilité collective.

13. S'inspirant de ces principes généraux, la commission économique considère que les institutions communautaires aussi bien que les gouvernements nationaux ont une tâche à remplir dans les domaines suivants :

- 1) Les pouvoirs publics doivent se montrer attentifs aux problèmes de l'environnement. Cela implique que dans de multiples domaines, les décisions qu'ils prennent doivent tenir compte des nécessités de l'hygiène de l'environnement. Il faut accorder à ces nécessités au moins autant d'importance qu'aux considérations d'ordre économique et social.
- 2) La responsabilité de la politique de l'environnement incombe à des ministères différents selon qu'il s'agit de tel ou tel Etat membre. A cet égard, l'harmonisation n'est pas indispensable. En revanche, il s'impose, si l'on veut mener une politique communautaire efficace, que dans chacun des Etats membres, un seul ministre soit compétent en matière d'environnement. L'élargissement de la Communauté et les changements institutionnels qu'il suppose pourraient être l'occasion de charger des questions d'environnement un des 14 membres de la Commission européenne. Une suggestion en ce sens a été récemment présentée au parlement néerlandais. Cette proposition est judicieuse, car l'application d'une politique de l'environnement ne saurait être

---

(1) Professeur ten Houten, de l'Institut supérieur agricole de Wageningen (Pays-Bas), spécialiste des questions de pollution de l'air - Article paru dans le "Nieuwe Rotterdamse Courant" du 23.12.1971.

une activité accessoire. Cependant, l'adoption de cette proposition ne pourrait avoir quelque utilité que pour autant que les Etats membres acceptent de reconnaître que la Communauté a un rôle à remplir en la matière, et d'attribuer à la Commission européenne les pouvoirs et les moyens voulus. Pour ce qui est des moyens, une division des "problèmes de l'environnement" a été créée dans le cadre des services de l'exécutif, mais les huit fonctionnaires qu'elle compte ne constituent encore qu'un effectif plutôt faible.

3) Le principal instrument dont les pouvoirs publics disposent pour sauvegarder l'environnement ou pour l'assainir est la législation. Dans certains cas, la loi devra interdire l'utilisation de telle ou telle matière première ; souvent, il suffira d'interdire des déversements ou de prévoir une taxe qui aura un effet de dissuasion sur le responsable de la pollution. Inversement, il sera parfois opportun de favoriser par des mesures fiscales, l'utilisation de biens de production ou de consommation n'affectant pas l'environnement. La diminution des rentrées fiscales qui en résultera pour les pouvoirs publics sera toutefois largement compensée par le produit des taxes sur les atteintes à l'environnement, de sorte que les ressources publiques ne diminueront en aucun cas. Enfin, une subvention dégressive temporaire ou l'octroi de crédits pourront être justifiés dans certains cas (1). Même en appliquant assez strictement le principe selon lequel les pollueurs seront les payeurs, la politique de l'environnement exigera d'importantes ressources publiques.

Des sanctions sévères doivent être appliquées en cas d'infraction aux lois sur l'environnement. En République fédérale d'Allemagne, les infractions à l'hygiène de l'environnement pourront être punies d'une peine allant jusqu'à dix ans de prison ou d'une amende pouvant atteindre 100.000 marks si le projet de loi sur l'élimination des déchets est adopté (2).

Bien qu'il ne fasse pas de doute que des recherches complémentaires seront nécessaires, la connaissance que l'on a actuellement des conséquences des différentes formes de pollution est déjà suffisante pour que l'on puisse mettre en oeuvre une législation judicieuse relative à l'environnement. Cette législation prend déjà forme au niveau national. La Commission européenne devra intervenir en temps utile pour éviter la constitution, dans la Communauté, d'un ensemble disparate de dispositions divergentes quant à leur sévérité et à leur financement, dont on ne

---

(1) PE 28.456/déf., paragraphe 14

(2) Bundestag, Beratung des Umweltprogramms der Bundesregierung, 155, séance du 3.12.1971, p. 8916

pourrait éliminer après coup qu'à grand-peine les causes de distorsion de la concurrence.

Il a déjà été question plusieurs fois, dans ce qui précède, de l'"Umweltprogramm" allemand. Cela ne signifie pas que rien n'ait encore été fait dans les autres Etats membres. En France, un ministère spécial de la protection de la nature et de l'environnement a été créé. En 1970, le gouvernement français a approuvé un programme intitulé "Les cent mesures pour l'environnement". Des lois cadres concernant la pollution atmosphérique et la pollution de l'eau ont été adoptées en 1961 et 1964. Un certain nombre de mesures d'application ont déjà été arrêtées, notamment dans le domaine de la lutte contre la pollution atmosphérique. A la fin de janvier de cette année, le gouvernement français a fait parvenir à la Commission européenne un mémorandum sur les problèmes de l'environnement, préconisant la coopération entre les Etats membres pour un certain nombre de points précis, ainsi qu'une conception plus large, incluant la politique de l'environnement, du Programme général pour l'élimination des entraves techniques aux échanges intracommunautaires. La commission économique n'a pas à examiner, dans le présent avis, ce mémorandum, qui n'a pas été soumis au Parlement européen. Pour plus de précisions concernant les initiatives prises dans les différents Etats membres en matière d'environnement, on se reportera à l'annexe documentaire E à la Communication de la Commission européenne.

La Communauté élargie ne constituera pas dans tous les cas un cadre approprié pour l'harmonisation des législations en matière d'environnement. Le déversement de déchets en pleine mer est un problème qui devra être réglé dans un cadre plus large. C'est à juste titre que ce point a été inscrit à l'ordre du jour de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement qui doit se tenir en juin 1972 à Stockholm.

- 4) La tâche qui incombe à la Communauté dans le domaine des études sur l'environnement est surtout une tâche de coordination, mais il n'en reste pas moins que des travaux de recherche exécutés en régie peuvent avoir leur utilité. La coordination des activités de la Commission avec celles des autres organisations internationales s'occupant de recherches sur l'environnement - surtout la Commission économique pour l'Europe de l'O.N.U., l'O.C.D.E. et l'O.T.A.N. - s'impose. La Commission européenne en a conscience, comme en témoigne sa Communication (1). La commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques ne manquera certainement pas de se pencher, dans son avis, sur cet aspect de la politique communautaire en matière d'environnement.
- 5) Les pouvoirs publics doivent, lorsqu'ils le peuvent, promouvoir par une information judicieuse, la prise de conscience des problèmes de l'environnement. (voir plus haut).

---

(1) Annexe C.

V. Remarques sur quelques points particuliers du programme d'action de la Commission européenne

14. Le chapitre II de la Communication, intitulé "programme général d'actions", révèle que la Commission européenne envisage de nombreuses initiatives, et c'est très bien ainsi, mais on voit moins bien, pour le moment, comment elle compte mener ses projets à bien. Certains points du programme sont formulés d'une manière vague et pour que l'on puisse en juger, il faudrait qu'ils soient précisés. Si l'on s'efforce de dégager l'essentiel de ce que le programme général d'actions présente d'une façon un peu diffuse, il reste les points suivants : établissement de prescriptions communautaires en matière d'environnement, organisation d'un réseau communautaire d'observation, recherche coordonnée tendant à l'élargissement des connaissances relatives aux phénomènes de pollution, amélioration des méthodes de mesure, recherche de procédés de production "propres", aménagement du territoire et création d'un institut européen de l'environnement, qui serait principalement chargé d'inventorier, d'informer et d'éduquer.

Il ne fait pas de doute qu'il s'impose de réunir des données comparables relatives au degré de pollution de l'eau, de l'air et du sol dans les Etats membres, mais il ne semble pas que la Commission européenne doive faire davantage que présenter des propositions tendant à ce que ces données comparables soient réunies. La commission économique n'est pas convaincue de la nécessité de créer un Institut européen de l'environnement dont la tâche n'a pas encore été définie avec précision. Les tâches que la Commission européenne énumère pourraient être exécutées en partie par ses propres services, et en partie par des instituts nationaux, sur demande de la Commission.

15. La Commission européenne fait preuve d'esprit pragmatique en dégageant du programme général, à la page 14, cinq mesures prioritaires à engager indépendamment du programme d'actions ou dans le cadre de celui-ci. Bien qu'elle ne le dise pas explicitement dans sa première Communication, la Commission européenne semble estimer qu'elle n'a pas à attendre d'avoir reçu un mandat spécial du Conseil pour mettre en oeuvre ces cinq catégories de mesures prioritaires, mais qu'elle prendra l'initiative de présenter des propositions (1).

A la page 15, la Commission européenne énumère un certain nombre de substances polluant l'eau, pour lesquelles une action urgente s'impose. La Commission européenne devrait préciser ses intentions quant aux micropolluants ; la commission économique estime, quant à elle, qu'une interdiction pure et simple s'impose en l'espèce. Au poste "phosphates et dérivés azotés", il conviendrait d'ajouter en tout cas les divers chlorures.

---

(1) Au cours de la réunion de la commission économique du 20 janvier 1972, le représentant de l'exécutif a confirmé que tel est bien le point de vue de la Commission européenne.

16. La commission européenne envisage en outre (p. 16 et suivantes) d'accélérer, quant à certains points, la mise en oeuvre du programme général d'élimination des entraves techniques aux échanges, et de compléter ce programme. C'est là une bonne chose, pour autant que l'harmonisation soit réalisée sur une base autre que celle qui a été retenue pour la directive n° 70/220/CEE relative aux gaz d'échappement. Cette directive est formulée d'une manière totalement négative : les Etats membres ne peuvent refuser la réception d'un véhicule si la teneur en volume en monoxyde de carbone des gaz d'échappement émis au régime du ralenti ne dépasse pas 4,5 %. En d'autres termes, la réception peut être accordée même si la teneur en monoxyde de carbone dépasse 4,5 %. Cette directive s'inspire exclusivement des nécessités de la libre circulation des marchandises ; cela n'a rien à voir avec la politique de l'environnement.

17. La Commission européenne envisage de consulter les milieux intéressés sur "le principe suivant lequel toute nouvelle installation d'une certaine importance devrait, non seulement respecter les normes d'émission visées ci-dessus, mais utiliser les procédés techniques et les matériels les plus efficaces pour réduire la pollution" (1). Il appartient aux pouvoirs publics communautaires et nationaux de définir des normes applicables également, au besoin, aux émissions se produisant dans les installations. La commission économique ne voit pas pourquoi on ne laisserait pas aux milieux intéressés le soin de déterminer eux-mêmes la façon dont ils entendent se conformer aux normes.

18. L'exécutif consacre à juste titre un paragraphe spécial aux pollutions provoquées par l'utilisation d'engrais, d'herbicides et d'insecticides dans l'agriculture. Ces produits contribuent en effet dans une mesure très appréciable à la pollution de l'environnement.

19. Dans un paragraphe débutant à la page 21, la Commission européenne cite comme quatrième mesure urgente l'aménagement du territoire. La Commission européenne considère "la nécessité et la possibilité de favoriser une certaine atténuation des déséquilibres du peuplement actuel de la Communauté en rééquilibrant les activités de la Communauté, notamment vers des zones côtières, de montagne, ou à climat favorable" (2). Il ressort de l'alinéa suivant que l'exécutif compte, pour réaliser cet aménagement, sur le Comité de développement régional, qui n'existe pas encore et dont on conteste déjà l'utilité, et sur les modestes propositions de l'exécutif en matière de politique régionale, qui n'ont guère de consistance et que le Conseil n'a d'ailleurs pas encore adoptées. Sur ce point, la disproportion entre l'objectif poursuivi et les moyens proposés est manifeste.

---

(1) Communication, p. 19.

(2) Communication, p. 22.

20. Au paragraphe 4. 3 (1), la Commission européenne reconnaît une priorité spéciale à deux problèmes comptant au nombre des questions les plus urgentes : le bassin rhénan et la Méditerranée. Il faut s'en réjouir, mais on est assez déçu de lire, à l'alinéa suivant, que cela étant, la Commission européenne se propose d'effectuer une étude monographique du bassin hydrologique rhénan, "après avoir obtenu l'appui des experts et institutions intéressées", et d'organiser ensuite une conférence sur la pollution du Rhin. La commission économique ne peut se défendre de l'impression qu'en l'occurrence, la Commission européenne s'accorde trop de temps. On peut se demander si l'heure est encore aux études et aux conférences, alors que la population de Rotterdam en est réduite à acheter des bouteilles d'eau potable dans les magasins d'alimentation (2).

De plus, on pourrait se trouver à bref délai dans une situation singulière, à savoir que les déversements de déchets en mer du Nord seraient soumis à des dispositions plus strictes que celles qui seraient applicables aux fleuves qui s'y jettent. En effet, en octobre 1971 a été établi à Oslo un projet de convention basé sur une longue "liste noire" de substances qui ne peuvent absolument plus être déversées en mer du Nord et sur une "liste grise" de substances qui ne peuvent y être déversées que sous certaines conditions (3).

Si la Commission européenne entend prendre le temps d'établir des monographies et d'organiser des congrès pour un point du programme - la pollution des eaux du Rhin - qui est au nombre des mesures urgentes et même, suivant l'exécutif, des mesures prioritaires à prendre, on se demande combien de temps la Commission européenne pense qu'il lui faudra pour les mesures urgentes "ordinaires", pour ne pas parler du programme général d'actions.

---

(1) Communication, p. 26.

(2) A ce propos, le représentant de la Commission européenne a précisé, au cours de la réunion de la commission économique du 20 janvier 1972, que l'exécutif compte cependant présenter à bref délai un certain nombre de propositions de mesures concrètes à prendre en vue d'améliorer la qualité des eaux du Rhin.

(3) Figurent notamment dans la "liste noire" les substances suivantes : les halogénures toxiques, les composés organiques siliciques et les substances qui produisent de ces composés au contact de l'eau de mer, les substances qui sont considérées comme cancérogènes, le mercure et les composés de mercure, le cadmium et les composés de cadmium, les plastiques persistants. Dans la "liste grise", on trouve les substances suivantes : l'arsenic, le plomb, le cuivre, le zinc et ses composés, les cyanures, les fluorures et les pesticides. Le projet de convention contient en outre des dispositions relatives à l'immersion des conteneurs chargés de déchets et au déversement de certaines substances jugées moins dangereuses.

21. Enfin, la Commission européenne annonce, aux pages 28 et 29, cinq études qui permettront de dégager les éléments de base d'une politique à plus long terme. La deuxième étude concerne l'élimination des déchets solides. La rapidité de l'accroissement du volume des déchets domestiques tient à l'augmentation de la consommation, à la faible durée de conservation de nombreux biens de consommation, à la multiplication des emballages, sur lesquels on ne lésine d'ailleurs plus, et à l'application du système de l'emballage perdu. Il faut y ajouter le fait que souvent, les emballages modernes sont difficiles à traiter. Il faudra, par des consultations et des mesures législatives, réintroduire autant que possible les déchets d'emballage dans le circuit des matières premières. D'une façon plus générale, la politique de l'environnement devra encourager la fabrication de produits de longue durée de conservation, ne fournissant pas de déchets et pouvant être facilement recyclés (1).

22. Une autre étude, portant sur l'estimation des dépenses et l'imputation des charges, sera d'un grand intérêt, car la mise en oeuvre d'une politique de l'environnement généralisée et rationnelle implique nécessairement que les autorités responsables disposent des chiffres nécessaires.

23. La Commission européenne ne consacre aucun paragraphe de sa première Communication à la lutte contre le bruit. Certes, on ne dispose encore que de peu de données précises sur les conséquences de l'excès de bruit. Néanmoins, le fait qu'en République fédérale d'Allemagne, un travailleur industriel sur cinq est exposé, à son poste de travail, à des bruits si intenses que son ouïe s'en trouve compromise (2) indique qu'il y a là également une forme de pollution de l'environnement qui mérite la plus grande attention.

24. Mettre au point une législation en matière d'environnement judicieuse et complète, cela coûtera beaucoup de temps et d'argent. Il n'en est pas moins vrai que les problèmes de l'environnement appellent d'urgence une solution. Aussi pourrait-on envisager d'organiser à l'intérieur de la Communauté une certaine division du travail, chaque Etat membre exécutant certains projets-pilote, c'est-à-dire s'appliquant à un domaine déterminé de l'étude de l'environnement et de la législation à prévoir en la matière. La Commission européenne devrait suivre les travaux de près, veiller à une diffusion rapide de leurs résultats et présenter sur cette base des propositions d'harmonisation de la législation en matière d'environnement.

---

(1) "The future of the global environment", Jørgen Randers, Christian Social Thought in future perspective.

(2) "Umweltprogramm der Bundesregierung", Drucksache VI/2710, p. 48.

## VI. Résumé

1. Les pouvoirs publics communautaires et nationaux doivent élaborer leurs décisions relatives à tous les domaines de la politique économique et sociale en ayant égard aux problèmes de l'environnement. La sauvegarde et l'assainissement du milieu naturel doivent être assurés par une politique tendant à une utilisation judicieuse des biens naturels devenus rares et - sur le plan mondial et à plus ou moins long terme - à la modération de l'accroissement de la population mondiale. La politique de l'environnement doit avoir pour objet de mettre notre système économique en harmonie avec les réalités écologiques.
2. Fortement peuplée, la Communauté est extrêmement sensible à la dégradation de l'environnement. Elle ne doit donc pas hésiter à prendre des mesures radicales contre les progrès de la pollution de l'environnement.
3. Le moment est venu de passer de la prise de conscience, par l'opinion publique, des problèmes de l'environnement, à une politique de l'environnement menée au niveau national et communautaire. Cela implique un effort d'information intensif, qui devrait s'exercer dès le niveau de l'école, et de larges échanges de vues ; la Commission européenne est invitée à diffuser à cette fin dans un large public, un texte plus journalistique de sa première Communication sur la politique de la Communauté en matière d'environnement.
4. Il est heureux que dans sa première Communication, la Commission européenne ne considère pas la politique de l'environnement du seul point de vue restreint des distorsions de concurrence, mais se montre parfaitement consciente de la nécessité de donner un vaste contenu à une politique communautaire de l'environnement.
5. La société a contracté une dette vis-à-vis de l'environnement. Aussi le coût de la politique de l'environnement sera-t-il élevé, surtout au début. Il s'impose de chiffrer le coût de la politique de l'environnement et d'y avoir égard pour définir la politique économique à moyen terme de la Communauté.
6. Il faudrait organiser, à l'intérieur de la Communauté, une certaine division du travail, chaque Etat membre se chargeant d'exécuter certains projets-pilote, c'est-à-dire s'attachent à un domaine déterminé de l'étude de l'environnement et de la législation à prévoir en la matière. La Commission européenne devrait coordonner ces travaux et élaborer, en mettant en oeuvre les résultats des travaux menés à bien sur le plan national, des propositions de législation communautaire sur l'environnement.

7. La politique de l'environnement n'est pas incompatible avec la croissance économique et le progrès technique. Il convient toutefois qu'elle constitue un facteur déterminant d'orientation de la croissance économique et de contrôle des effets, que cette croissance implique, de l'évolution des techniques. Dès à présent, il apparaît que ce n'est pas la technique en général, mais plutôt certaines techniques de production (auxquelles on pourrait substituer des techniques moins nuisibles) qui sont responsables d'une pollution inadmissible de l'environnement.

8. Lors de l'élargissement de la Communauté, un des 14 membres de la Commission européenne devra être chargé exclusivement des questions d'environnement. Cependant, cette mesure n'aura d'utilité que si le Conseil reconnaît que la Communauté a un rôle à remplir en matière de politique de l'environnement et commence par fournir à la Commission européenne les ressources financières dont elle a besoin pour élaborer des propositions relatives à la politique de l'environnement.

9. Les problèmes visés au paragraphe 8 devraient être inscrits à l'ordre du jour de la conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres et des nouveaux adhérents, qui doit se tenir en 1972.

10. La Communauté doit se doter à bref délai d'une législation étendue en matière d'environnement. Cette législation devra constituer un ensemble harmonisé, le contrôle de son respect devra être organisé dans des conditions équivalentes dans les différents Etats membres et les sanctions prévues pour les cas d'infractions devront être sévères et comparables.

11. La Communauté doit s'efforcer d'élargir autant que possible au plan international le cadre de la législation sur l'environnement et de la coopération en matière d'environnement.

12. La commission économique regrette qu'il ne soit pas question, dans la première Communication, des méthodes de prévention de la pollution de l'environnement, ni des méthodes d'imputation des coûts de la pollution. Elle préconise une application stricte de principe du "responsable de la pollution", sous réserve que dans certains cas, il s'imposera de modifier quelque peu le système d'imputation. Il faudra alors s'inspirer de la notion de responsabilité collective.

13. Si la Commission européenne vise, en organisant un réseau communautaire d'observation (Communication, page 7), à réunir des données comparables, la commission économique appuie sa proposition.

14. La commission économique n'est pas convaincue de la nécessité de créer un institut européen de l'environnement. La Commission européenne est invitée à donner des précisions à ce sujet.

15. Les micropolluants constituent un des postes importants de la liste des produits polluant l'eau figurant à la page 15 de la Communication. Une interdiction pure et simple de déversement de ces produits s'impose. Le poste "phosphates et dérivés azotés" doit être complété par l'indication "chlorures".

16. Il convient d'accélérer, quant à certains points, la mise en oeuvre du programme général d'élimination des entraves techniques aux échanges et de compléter ce programme, pour autant que l'harmonisation soit réalisée sur une base moins négative que celle qui a été retenue pour la directive n° 70/220/CEE relative aux gaz d'échappement des véhicules à moteur.

17. Il appartient aux pouvoirs publics communautaires et nationaux de définir des normes destinées à prévenir la pollution de l'environnement et aussi, au besoin, des normes relatives aux émissions se produisant dans les installations. La commission économique estime qu'il convient de laisser aux milieux intéressés le soin de déterminer eux-mêmes la façon dont ils entendent se conformer aux normes (Communication, page 19).

18. La lutte contre la pollution de l'environnement résultant de l'utilisation, en agriculture, d'engrais, d'herbicides et d'insecticides mérite la même priorité que la lutte contre les pollutions industrielles.

19. Il y a un certain parallélisme entre les nécessités de l'aménagement du territoire et celles de la politique de l'environnement. Aussi est-ce à juste titre que l'exécutif inclut l'aménagement du territoire dans son programme d'actions (Communication, page 22). Il y a toutefois, sur ce point, une disproportion d'autant plus manifeste entre l'objectif poursuivi et les moyens proposés que l'aménagement du territoire est prévu au nombre des mesures urgentes.

20. Pour ce qui est de la pollution du Rhin, des mesures doivent être prises à très court terme. On n'a plus le temps d'effectuer des études, ni d'organiser des congrès.

21. La politique de l'environnement doit encourager la fabrication de produits de longue durée de conservation, ne fournissant pas de déchets et pouvant être facilement recyclés.

22. La commission économique demande à la commission des affaires sociales et de la santé publique, compétente au fond, d'inclure dans son rapport les considérations qui précèdent.

Avis de la commission de l'agriculture

Rapporteur pour avis : M. Decio SCARDACCIONE

Le 17 décembre 1971, la commission de l'agriculture a nommé M. Scardaccione rapporteur pour avis.

En ses réunions des 19 janvier et 3/4 février 1972, la commission a examiné le projet d'avis et l'a adopté les 2 et 3 mars 1972 par 12 voix contre 2 et 2 abstentions.

Etaient présents : MM. Vredeling, président f.f. ; Richarts, vice-président; Scardaccione, rapporteur pour avis; Baas, Briot, Brouwer, Cifarelli, De Koning, Estève, Héger, Klinker, Kriedemann, Mlle Lulling, MM. Vals, Vetrone, Zaccari.

## CONSIDERATIONS GENERALES

### Introduction

Consciente que l'une des tâches les plus urgentes qui s'imposent à tous les pays industrialisés est celle de la protection de l'environnement, la Commission des Communautés européennes a, le 22 juillet 1971, approuvé une première communication sur ce problème.

Ce document, destiné à être transmis aux administrations compétentes, aux différents milieux économiques et professionnels intéressés des Etats membres aussi bien que des pays candidats à l'adhésion, a été également adressé au Parlement européen, pour information.

En élaborant ce texte, la Commission des Communautés européennes a voulu jeter les bases d'une construction qui ne pourra être commencée concrètement que plus tard, à travers des propositions qu'elle présentera au Conseil après avoir recueilli les suggestions et avis des divers milieux intéressés auxquels la communication a été transmise.

En soulevant ce problème, la Commission a voulu, en effet, contribuer à la création d'un modèle de civilisation européenne et à cette fin, elle estime que c'est "vers l'adoption d'une nouvelle attitude que la Communauté et ses Etats membres doivent désormais orienter leurs efforts : envisager davantage les aspects qualitatifs que quantitatifs du progrès technologique ...".

Dans son introduction, la Commission rappelle, notamment, le contenu du troisième programme de politique économique à moyen terme, là où le Conseil affirme que : "La politique économique de la Communauté ne peut se borner à viser les objectifs conjoints de croissance et de stabilité. Elle prend son sens par la contribution qu'elle apporte à de meilleures conditions d'existence : elle doit s'attacher, à la fois, à relever le niveau de vie et à améliorer la qualité de la vie".

### Programme général d'action :

Considérant dans leur ensemble les problèmes de la protection de l'environnement, la Commission indique quatre objectifs qu'elle estime indispensable d'atteindre et qui sont :

- "- de limiter (et, dans la mesure du possible, de supprimer) les effets nuisibles sur l'environnement des progrès techniques et, plus généralement, de l'activité économique et sociale, en évitant que la lutte contre la pollution ne se transforme en lutte contre la croissance économique et le progrès en général ;

- de préserver les ressources naturelles qui constituent déjà ou risquent de devenir des biens rares, voire destructibles, en veillant à l'équilibre des systèmes écologiques et à la protection de la biosphère ;
- d'aménager les espaces pour lutter en particulier contre les conséquences de la concentration croissante des populations dans les villes ;
- d'orienter les progrès futurs, le cas échéant en provoquer de nouveaux pour répondre aux besoins réels de l'homme, exprimés non plus seulement en termes quantitatifs mais qualitatifs."

Pour la réalisation des objectifs et des tâches définis ci-dessus, la Commission présente déjà dans son document une liste des actions que, d'une manière générale, elle estime nécessaire d'insérer dans un programme. Ce programme comprend en particulier les points suivants :

- 1) L'institution au niveau communautaire de prescriptions visant à diminuer ou éliminer les risques que comportent les pollutions ou les nuisances pour la santé et le bien-être de l'homme.
- 2) L'organisation à partir des installations nationales existantes d'un réseau communautaire d'observation des pollutions de l'eau, de l'air et du sol, ainsi que la création d'un centre commun de traitement de ces observations.
- 3) La mise en oeuvre d'un programme coordonné de recherches et la participation financière éventuelle de la Communauté à sa réalisation afin :
  - d'améliorer les connaissances sur les phénomènes de pollution, nécessaires pour instituer les prescriptions communautaires visées ci-dessus ;
  - d'améliorer les méthodes et techniques de mesure nécessaires ;
  - de rechercher et de développer des produits et procédés industriels nouveaux moins ou non polluants.
- 4) La coopération des Etats membres en vue d'harmoniser et de renforcer le contrôle du respect par les particuliers des prescriptions contre la pollution ainsi que les mesures de répression des infractions à ces prescriptions.
- 5) L'apport éventuel de facilités financières à des efforts particuliers réalisés au niveau régional et sectoriel pour lutter contre les polluants.
- 6) La préservation et l'aménagement des espaces, des ressources et du milieu naturel de la Communauté dans le cadre notamment des politiques agricole et régionale.

- 7) La promotion de l'aménagement de certaines régions d'intérêt général pour la Communauté (par exemple le bassin du Rhin et les rivages marins) et la participation financière à la création et au fonctionnement d'agences de contrôle et d'aménagement pour ces régions.
- 8) La participation de la Communauté en tant que telle aux travaux d'organisations internationales visant à préserver les richesses naturelles mondiales et à éviter des entraves au commerce international.
- 9) L'étude de l'opportunité de la création d'un Institut européen de l'environnement en prenant en considération les diverses initiatives en cours dans les Etats membres. Le rôle d'un tel institut pourrait être d'assurer une coordination au niveau communautaire des études et des recherches entreprises dans la Communauté dans le domaine de la protection de l'environnement, en vue :
  - d'approfondir par des études ou l'organisation de séminaires et conférences la réflexion sur l'amélioration des conditions de vie et d'élaborer un modèle de civilisation européen ;
  - d'établir un bilan des ressources naturelles de la Communauté et de préparer un plan général de gestion et d'aménagement à long terme de ces ressources ;
  - de rassembler, d'élaborer, de compléter et de diffuser au niveau de la Communauté, les informations et les renseignements relatifs à l'environnement, en particulier les informations relatives aux techniques et procédés nouveaux susceptibles d'être utilisés pour diminuer la pollution ;
  - d'organiser des cours de formation, notamment post-universitaire, dans ce domaine.

#### Actions prioritaires

La Commission présente en outre une série d'actions qu'elle estime prioritaires dans le cadre du programme général.

Ces actions prioritaires prévues sont au nombre de cinq, à savoir :

- 1) La réduction de la concentration des polluants parmi les plus dangereux dans l'air et dans l'eau.
- 2) La réduction de la pollution provoquée par l'usage de certains produits commercialisés et par des substances résultant de productions industrielles.
- 3) L'amélioration des connaissances sur les polluants en vue notamment d'atteindre les objectifs visés ci-dessus.
- 4) L'aménagement des espaces et du milieu naturel.
- 5) La réalisation d'études de base nécessaires pour mieux connaître, définir et résoudre des problèmes relatifs à l'environnement non visés dans les mesures ci-dessus.

La Commission conclut en affirmant que ces mesures doivent s'accompagner d'une participation accrue de la Communauté aux travaux des organisations internationales et d'une coopération avec les pays tiers.

### Agriculture et environnement

La commission de l'agriculture estime nécessaire d'examiner les problèmes mis en discussion dans la première communication de la Commission, en tant que le secteur de l'agriculture est intéressé, pour de multiples raisons, à la politique de l'environnement.

Il faut tout d'abord reconnaître qu'en raison de son activité de production, l'agriculture a un rôle fondamental à jouer dans le maintien de l'équilibre biologique. En effet, le milieu rural, avec sa végétation, est la seule fabrique naturelle d'oxygène capable de transformer l'anhydride carbonique et de reconstituer l'atmosphère.

L'existence du milieu rural constitue en soi une garantie contre la dégradation de la nature qui risque d'être irréparable.

Mais pour qu'il y ait un milieu rural capable d'assumer cette fonction dépolluante, il faut tout d'abord éviter de soumettre ce milieu à des agressions et le protéger. Cette action protectrice du milieu rural est donc la première non seulement par ordre d'importance, mais aussi dans l'ordre chronologique.

Tout le monde connaît les effets nuisibles de la pollution atmosphérique. Et les dommages qui peuvent en résulter pour le monde animal et le monde végétal en raison des charges nocives contenues dans l'air et dans les eaux ont été mis en lumière de manière exhaustive par M. Jahn dans le rapport qu'il a fait au nom de la commission des affaires sociales et de la santé publique "sur la nécessité d'une action communautaire dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air" (1).

Certes, l'expansion toujours croissante des zones urbaines et industrielles dans certaines régions a déjà modifié de manière sensible le rapport entre régions agricoles et régions urbaines industrielles, en déterminant assez fréquemment la rupture de l'équilibre biologique indispensable à la vie de l'homme et de tout le règne animal et végétal.

C'est pourquoi il ne doit pas paraître suffisant d'établir un programme d'actions visant à défendre le milieu rural ; dans certains cas, il est nécessaire de rétablir ce milieu, fût-ce en modifiant certains critères retenus jusqu'alors dans la conduite des activités de production, notamment dans le secteur industriel et dans le secteur tertiaire. Dans l'agriculture aussi, il est vrai, on peut constater, en matière de production, des situations qui

---

(1) Doc. 181/71, par. 20 à 22, p. 10.

déterminent parfois des détériorations du milieu (par exemple, utilisation sans discernement de pesticides, concentrations excessives de déjections solides et liquides d'animaux), qui doivent être contrôlées et éliminées, le cas échéant. Mais il s'agit toujours de faits peu représentatifs en face de ceux imputables au secteur industriel et au secteur tertiaire (effluents d'usines de produits chimiques, fumées des installations de chauffage, gaz d'échappement des camions, etc).

Pour relancer le milieu rural, il est indispensable en premier lieu de favoriser la végétation sous toutes ses formes.

Redonner aux forêts l'espace nécessaire, répartir les cultures selon la vocation technique et économique des terres et soutenir l'élevage dans les régions à faible productivité mais qui exigent la présence de l'homme pour leur conservation, surtout dans les zones montagneuses, sont autant d'exigences à satisfaire en priorité à cette fin.

Une deuxième nécessité est celle qui consiste à abolir les méthodes qui portent préjudice à la vie des plantes et des animaux. Il a déjà été envisagé de remplacer la lutte chimique par la lutte biologique, mais on est encore loin de pouvoir appliquer ces nouvelles techniques. On sait que certains insecticides peuvent tuer, en même temps que les insectes, de nombreuses plantes et la faune microscopique du terrain. Mais, à cet égard, l'agriculture est tributaire des produits que l'industrie met à sa disposition.

En outre, si elle est capable de constituer un espace rural susceptible de maintenir en permanence une partie de la population active par l'attraction de conditions de vie humaine à un niveau très élevé, l'agriculture peut assumer une autre fonction : elle peut créer le milieu permettant d'accueillir, pour sa détente et sa distraction, une partie de plus en plus importante de la population urbaine.

Le milieu rural compris dans ce sens est un véritable produit que l'agriculture, notamment celle des régions montagneuses, devra être en mesure de fournir à la ville, satisfaisant ainsi une demande déjà en forte augmentation dans les pays les plus industrialisés.

Mais l'espace rural ne peut assumer cette tâche qu'à la condition de conserver intactes, voire même d'accentuer, certaines de ses caractéristiques qui sont précisément à l'opposé des caractéristiques du milieu urbain.

Le type de campagne qui doit accueillir le citadin ne peut donc être ni une lande désolée ni une structure urbaine décentralisée ni une forêt vierge privée d'accès et d'infrastructures. C'est donc à l'"agritourisme" qu'il incombera de préparer le terrain de rencontre entre le paysan qui cherche de nouveaux débouchés et le citadin qui cherche l'évasion et la détente au contact de la nature.

Une autre fonction que l'agriculture exerce en s'infiltrant dans le tissu urbain des régions à haute concentration démographique est celle qui consiste à constituer les structures portantes de la politique du territoire.

L'un des exemples les plus remarquables d'utilisation du territoire en termes d'agriculture est celui des Pays-Bas, où en dépit des concentrations urbaines et industrielles, les eaux, les terres, les forêts, les maisons, les canaux et les fermes sont harmonieusement répartis dans un milieu mi-urbain, mi-rural humanisé, mais non dégradé, qui offre à ses habitants un type de résidence permettant, tant au plan de l'hygiène qu'à celui de la psychologie, d'obtenir une "qualité" de vie d'un niveau élevé.

Le rôle de l'agriculture comme élément d'équilibre de l'extension de l'urbanisation est donc essentiel. Il ne peut toutefois se développer sous ses aspects multiples que dans le cadre d'une politique du territoire, composante d'une stratégie plus vaste et globale comme celle de la politique de l'environnement.

#### Problèmes à l'examen

La protection de l'environnement et la préservation du patrimoine naturel sont aujourd'hui dans de nombreux pays l'objet d'études et de recherches et d'un nombre important de décisions de caractère varié, qui reflètent une prise de conscience de la société sur la gravité et la complexité des problèmes que soulève ce sujet (voir aussi les lois relatives aux régions de montagne, promulguées récemment en France et en Italie).

La dégradation de l'environnement qui ne se limite pas, en effet, à porter atteinte au bien-être individuel, mais qui, tant sur le plan économique que social, exerce une incidence négative sur la société, exige la création, à tous les niveaux de décision, d'une nouvelle optique et d'une nouvelle dimension, de sorte qu'il ne soit pas seulement tenu compte de l'augmentation des biens de production et de consommation mais aussi des conséquences des moyens utilisés à cette fin sur les conditions de vie. C'est pourquoi dans son document, la Commission ne se limite pas à dresser le catalogue des problèmes et le cadre des dispositions législatives à arrêter en l'espèce dans les différents Etats membres, mais esquisse également le plan des initiatives qu'il paraît nécessaire de prendre au niveau communautaire.

En ce qui concerne ce dernier point, on peut dire, en résumé, que la communication de la Commission se compose de quatre chapitres qui sont les suivants :

- les motifs pour lesquels une intervention de la Communauté en matière de protection de l'environnement est jugée nécessaire;
- les objectifs d'une politique communautaire en matière d'écologie;
- l'inventaire des moyens juridiques et financiers à la disposition de la Communauté pour la réalisation de ces objectifs;
- les actions prioritaires dont la mise en oeuvre immédiate est jugée indispensable pour faire obstacle aux processus de dégradation en cours.

En élaborant son avis, la commission de l'agriculture ne doit pas se borner à étudier les problèmes généraux tels que ceux concernant les tâches de la Communauté en matière de protection et d'amélioration du milieu naturel (1) et les moyens juridiques et financiers dont elle dispose pour assumer ces tâches (2), mais pour rester dans le cadre de sa compétence, examiner aussi les problèmes particuliers tels que ceux évoqués à propos des "actions prioritaires" à engager.

Ce sont :

- a) les mesures relatives aux pollutions provoquées par l'usage de substances utilisées dans l'agriculture (3),
- b) l'aménagement des espaces et du milieu naturel (4).

#### Problèmes généraux

#### Tâches de la Communauté en matière de protection et d'amélioration du milieu naturel

La Commission estime devoir participer activement à la lutte contre la dégradation du milieu naturel, en premier lieu en vertu de l'interprétation

---

(1) Cf. chapitre I, paragraphe 2.

(2) Cf. chapitre II, paragraphe 2

(3) Cf. chapitre III, paragraphe 3.

(4) Cf. chapitre III, paragraphe 4.

évolutive du traité (Préambule et article 2) (1), et en second lieu, en raison de sa mission "promotionnelle" en matière d'intégration et d'union politiques.

La Commission estime que pour atteindre certains objectifs qui lui sont clairement assignés par le Traité, tel celui qui consiste à protéger la liberté des échanges et à éviter les causes de distorsions de la concurrence, il est nécessaire que son action de coordination se manifeste dans le domaine de la politique de l'environnement, afin d'empêcher que les divergences entre les dispositions adoptées ou à adopter par les Etats membres ne créent de nouveaux obstacles aux échanges. En précisant les objectifs de la politique communautaire de l'environnement, la Commission souligne que les actions limitatives doivent être entreprises de manière à "éviter que la lutte contre la pollution ne se transforme en lutte contre la croissance économique et le progrès en général".

Il est, du reste, hors de doute que dans le cadre de la Communauté, une divergence entre les règles applicables dans les Etats membres, tant en ce qui concerne les objectifs que la répartition des charges qu'implique la lutte contre la pollution, n'est pas concevable à un stade avancé de l'intégration économique, sous réserve évidemment, des exigences particulières qui se manifesteront au cours de la phase d'application de la politique de développement des régions prioritaires.

Il est évident d'autre part que certaines questions devront entrer dans le cadre des compétences de la Communauté dans le cas où, par leur nature, elles débordent le cadre national. Que l'on songe aux problèmes des zones frontalières, aux problèmes de l'élimination des facteurs nuisibles qui sont répercutés sur un ou plusieurs Etats membres, aux problèmes de la pollution des fleuves et des mers, et aux problèmes de la sauvegarde de la flore et de la faune marines.

---

(1) Préambule : "Les Hautes Parties contractantes ..... assignent pour but essentiel à leurs efforts l'amélioration constante des conditions de vie."

Article 2 : "La Communauté a pour mission par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit."

On peut retenir que la participation de la Communauté aux actions à engager dans ce secteur se révèle de plus en plus nécessaire, sans oublier toutefois que l'urgence des mesures concrètes à appliquer implique un effort général pour la sauvegarde du bien-être et du patrimoine communs.

En outre, la Communauté estime qu'étant donné sa place dans le monde, elle peut constituer le noyau minimal indispensable pour participer au niveau mondial à la lutte contre la pollution et à la préservation de la nature et de ses ressources.

Moyens juridiques et financiers dont la Communauté dispose ou peut disposer pour assumer les tâches inhérentes à la politique de l'environnement

Les instruments actuellement à la disposition de la Communauté pour la réalisation de sa politique de l'environnement sont limités. Le traité de la C.E.E.A. prévoit des mesures pour la protection de la population et des travailleurs contre les dangers des radiations ionisantes; le traité de la C.E.C.A. prévoit des recherches sur les moyens de lutte contre les dangers des émissions de poussière et de fumées et dans le domaine de la médecine du travail. Mais rien n'est prévu explicitement pour la politique de l'environnement.

Cela est compréhensible si l'on songe à l'époque où les traités ont été signés et au temps qui s'est écoulé depuis lors, ainsi qu'à l'évolution à laquelle on a assisté dans l'intervalle, tant du point de vue de la production que du progrès technologique.

En conséquence, dans l'intention de promouvoir une action générale pour la sauvegarde de l'environnement, la Commission se réfère, d'une part, à l'interprétation de certaines parties du Traité pour appuyer son initiative sur une base juridique concrète et, d'autre part, à ses articles 235 et 236. L'article 235 prévoit que "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 présent traité ait prévu des pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées". En revanche, l'article 236 prévoit la procédure de modification des traités qui exige, comme on le sait, la ratification par les Etats membres des textes modificatifs.

L'appréciation des implications juridiques de ce problème sera faite de manière plus pertinente par la commission juridique, qui a préparé un avis à ce sujet.

Il n'en reste pas moins que c'est à la commission de l'agriculture qu'il appartient d'exprimer, sur la base de considérations d'ordre général, si, à son avis, il est nécessaire de surmonter les difficultés d'ordre juridique qui pourraient surgir et même de parvenir à la réalisation d'actions communautaires en matière d'environnement comme résultat d'une volonté politique bien définie.

En effet, si l'on tient compte de l'incidence que peut avoir sur la libre circulation des marchandises et sur les conditions de concurrence l'inexistence d'une législation communautaire en matière de lutte contre la pollution, il ne peut pas sembler souhaitable de limiter dans tous les secteurs l'action de la Communauté à l'application pure et simple des articles 100 à 102 du Traité.

La référence aux articles 100 et suivants implique en effet que subsistent les législations nationales, et l'action de la Communauté ne peut, en conséquence, se manifester qu'a posteriori. En revanche, il est évident qu'au moins pour certains types d'action, il serait souhaitable que la Communauté puisse intervenir de manière préventive.

En ce qui concerne les moyens financiers dont dispose la Communauté, ils sont, eux aussi, très limités, étant donné qu'ils se réfèrent aux seules actions spécifiques prévues dans le cadre des traités d'Euratom et de la C.E.C.A.

Ces moyens sont donc par eux-mêmes inadaptés pour permettre d'entreprendre une intense activité communautaire dans le secteur de l'écologie.

La Commission, il est vrai, fait valoir la possibilité d'utiliser indirectement, aux fins de l'amélioration de l'environnement, les moyens financiers qui seront destinés à des actions telles que la mise en valeur des régions les moins développées, la modernisation ou la conversion des entreprises, les projets d'intérêt commun pour plusieurs Etats membres, par l'intermédiaire de la Banque européenne d'investissement, et ceux destinés à la réalisation de certaines mesures de restructuration de l'agriculture et financés en partie par le F.E.O.G.A.

Toutefois, la Commission conclut en affirmant que la Communauté doit être dotée de moyens financiers adéquats, si elle veut réaliser le programme d'action qu'elle étudie actuellement dans les grandes lignes.

Certes, l'attribution de ressources à la Communauté pourra contribuer à résoudre ce problème, et il faut rappeler immédiatement à ce sujet que le Parlement européen, se prévalant de son pouvoir en matière budgétaire, a inséré dans le projet de budget de 1972 les chapitres suivants : chapitre 26, article 262 : 100.000 u.c. pour la lutte contre la pollution de l'environne-

ment (proposition de Mlle Lulling, M. Müller et autres, avec avis favorable de la commission des finances et des budgets) et chapitre 35, article 355 : 170.000 u.c. pour la protection contre la pollution de l'air et de l'eau (proposition de MM. Müller, Löhr, Meister, Baas et Ricci, avec avis favorable de la commission des finances et des budgets).

Mais il faut rappeler également que le Conseil a éliminé les crédits inscrits au projet de budget pour des actions à engager en matière d'environnement, en alléguant qu'à défaut d'une décision de principe de sa part visant à instaurer une politique de l'environnement, il n'existe pas de base juridique pour ces prévisions de dépenses.

Il est évident, certes, qu'une politique de protection contre les sources de pollution et de préservation du milieu soulève le grave et complexe problème de son coût.

Il est encore impossible de faire des prévisions à cet égard et pourtant la connaissance de ces coûts semble nécessaire comme base d'étude pour la répartition des charges.

Cette répartition permettra, en effet, de définir avec une plus grande précision la responsabilité de chaque secteur, de chaque élément de la société aux fins de la préservation de l'environnement.

Cela permettra, en résumé, de faire connaître les charges qui devront être supportées en contrepartie d'un environnement amélioré.

#### Problèmes particuliers

##### Mesures relatives aux pollutions provoquées par l'usage de substances utilisées dans l'agriculture

Parmi les "actions prioritaires" que la Commission estime devoir engager immédiatement, il y a celle qui a pour but de réduire la pollution résultant de l'emploi de produits déterminés.

En ce qui concerne l'agriculture, la liste de ces produits polluants vise certains insecticides persistants, certains herbicides et certains engrais.

La Commission fait observer à ce sujet que la Communauté s'est déjà occupée de ces problèmes et qu'elle en a résolu quelques-uns dans le cadre de l'harmonisation des législations, en se promettant de le faire pour les autres, même si parfois, comme tel est le cas pour les résidus des pesticides dans les fruits et les légumes et pour les substances indésirables dans l'alimentation des animaux, le Conseil ne réussit pas à prendre les décisions avec la rapidité voulue.

La Commission escompte que les pesticides persistants pourront être remplacés, à l'avenir, par d'autres pesticides, à dégradation rapide.

En ce qui concerne la pollution due à certains engrais, la Commission estime souhaitable pour l'avenir que l'emploi de certains engrais peu solubles dans l'eau soit rendu possible.

Ces deux cas en particulier, comme tous les autres en général lorsqu'on discute de la responsabilité de l'agriculture dans la pollution de l'environnement, conduisent à formuler certaines considérations d'une importance capitale.

En premier lieu, l'agriculture, comprise comme un secteur économique de production, est elle-même intéressée au premier chef à la conservation de la nature et au maintien de l'équilibre biologique, élément premier de son activité de production. Aucun secteur de production de biens n'est en effet, plus que l'agriculture, lié à ce point aux conditions de salubrité de l'air, du sol et de l'eau.

Ainsi qu'il a déjà été signalé, M. Jahn, dans son rapport susmentionné, fait au nom de la commission des affaires sociales et de la santé publique, a clairement mis en évidence les effets négatifs les plus marquants de la pollution de l'air ou de l'eau sur le monde animal et végétal. Or, le monde animal et végétal constitue la base de l'activité agricole.

Mais ne voulant pas, à cet égard, mettre en évidence seulement les facteurs de pollution de l'environnement agricole d'origine extérieure, il convient d'évoquer également les facteurs de pollution interne, c'est-à-dire ceux qui résultent de l'activité agricole elle-même. Certes, il semble absurde, à première vue, de vouloir affirmer que l'agriculture peut se rendre responsable de l'appauvrissement de ses propres facteurs de production et qu'à terme, elle peut déterminer la réduction, voire la destruction, de sa capacité de production de biens économiques.

Si l'on fait abstraction de la remarque émise par les économistes de l'école classique, selon laquelle la capacité de production de la terre diminue naturellement par l'effet de la production agricole, les raisons de la pollution interne dont il est question ici doivent être cherchées ailleurs.

Il faut avant tout poser en principe que, d'une manière générale, l'agriculture est tributaire, pour tous les produits chimiques mis à la disposition des techniques de culture, de l'industrie qui lui fournit ces produits.

Le problème du dosage et de l'abus de certains produits existe sans aucun doute, mais à cet égard, pour que le jugement ne soit pas superficiel, il faut considérer attentivement le contexte général dans lequel se situent les conditions de production et de commercialisation de l'agriculture à notre époque.

Sans vouloir faire digression en évoquant les problèmes du revenu de l'agriculture et de ses divergences par rapport au revenu des autres secteurs économiques comparables, il faut considérer qu'étant donné la situation du marché mondial, les prix des produits agricoles, fixés en général par les pouvoirs publics, souffrent d'un certain manque d'élasticité.

Pour suivre l'évolution générale et, en particulier, celle du coût des biens d'équipement situés en amont, l'agriculture est contrainte d'augmenter ses rendements et à cette fin, elle doit recourir à des doses de plus en plus fortes d'engrais, multiplier les traitements chimiques et sélectionner les variétés pour n'utiliser que celles dont le rendement est élevé et qui sont capables d'absorber les fortes doses d'engrais et de supporter l'irrigation intensive.

La situation décrite précédemment ne doit pas sembler paradoxalement exagérée et encore moins présentée artificiellement, si l'on considère que, compte tenu d'inévitables différences, elle correspond à celle qui détermine, en principe, les causes de pollution dans d'autres secteurs de la production.

Mais dans le cas de l'agriculture, elle a une valeur particulière pour deux raisons. La première, comme on l'a déjà dit, est que l'agriculture souffre de la détérioration du sol et de l'eau, que les agriculteurs souffrent de la nocivité des produits qu'ils doivent manipuler. La seconde raison, retenue par la Commission elle-même, réside dans le fait que le revenu des agriculteurs de la Communauté est soutenu par les pouvoirs publics moyennant une politique des marchés et des prix.

En conséquence, en abordant le problème du remplacement des substances actuellement utilisées comme pesticides ou pour l'enrichissement du sol, la Commission laisse entrevoir, sans donner encore d'appréciation, que cette mesure comportera probablement une "diminution éventuelle du rendement de certaines productions agricoles, ou encore une augmentation du prix de revient des denrées alimentaires, due à l'usage de produits de substitution plus coûteux".

Comme la Commission l'affirme dans son exposé sur ce sujet, il est donc évident que "l'action de la Communauté dans ce domaine devra s'accompagner d'une réflexion approfondie sur la façon de compenser les coûts additionnels qui en résulteraient, le cas échéant, pour les producteurs agricoles".

#### Aménagement des espaces et du milieu naturel

A cet égard, pour mieux délimiter les différentes actions qu'elle a l'intention d'engager, la Commission fait la subdivision suivante :

- orientations et participation à certaines réalisations dans le cadre de la politique régionale ;
- aménagement et préservation de l'espace rural dans le cadre de la politique agricole ;
- aménagement du milieu naturel et création de zones de détente ;
- préservation du milieu naturel dans les régions à vocation touristique ;
- actions spécifiques contre la pollution des eaux du Bassin rhénan, de la Méditerranée et de la mer du Nord.

Si l'on peut faire abstraction de cette subdivision, la Commission analyse ici, dans son ensemble, une série de problèmes et propose des actions qui sont toutes orientées vers la préservation de la nature : sol, flore et faune terrestres et marines, non seulement en tant qu'ils constituent des biens économiques de production, mais aussi des biens intrinsèques dont la protection et la valorisation sont rendues nécessaires pour éviter un appauvrissement qui peut être définitif et préjudiciable à toute la société.

La Commission prévoit donc, d'une part, de mettre en oeuvre, cas par cas, des mesures concrètes tant pour vaincre la pollution que pour la limiter et, d'autre part, d'intervenir directement ou indirectement pour maintenir ou rétablir l'équilibre biologique et l'aménagement territorial indispensable à la vie de l'homme dans la nouvelle société.

La Commission met en même temps en lumière des considérations selon lesquelles il apparaît nécessaire que les actions à engager tant au niveau communautaire que national, pour la politique régionale ou pour la politique de réforme des structures agricoles doivent être conçues et réalisées de manière à tenir compte des impératifs de la politique de l'environnement.

Il est donc clair qu'en considération de cette nouvelle dimension, une vision globale s'impose, non seulement au niveau national, mais aussi au niveau communautaire, pour ne rien dire d'un niveau encore plus élevé, afin de réaliser un aménagement du territoire équilibré, comprenant, dans les proportions harmonisées, des zones urbaines et industrielles, des zones agricoles et forestières et des zones de détente et de loisir pour les populations urbaines.

Sans vouloir répéter ce que la commission de l'agriculture a eu l'occasion de dire à propos de la politique régionale et de la politique pour la réforme des structures agricoles, en ce qui concerne la destination du sol à des fins autres que celles de l'agriculture, il faut rappeler que la commission de l'agriculture, examinant les premières propositions de directive pour la réforme des structures agricoles, s'est exprimée à ce sujet dans les termes suivants : "L'emprise toujours croissante du secteur urbain ou industriel et des aires de transport entraîne une diminution de plus en plus importante des superficies cultivées. D'un autre côté, elle exige une politique de l'environnement par laquelle seront développées et encouragées, outre le maintien des sites, le reboisement, la mise en place de parcs nationaux et régionaux, d'espaces de détente et d'espaces verts" (1).

En ce qui concerne plus particulièrement le boisement, que la Commission prévoit de promouvoir en proposant prochainement au Conseil des directives comportant une participation financière du F.E.O.G.A., il faut rappeler à ce propos que des mesures appropriées avaient déjà été prévues par la Commission, d'abord dans le cadre des Programmes communautaires, puis dans celui des premières directives pour la réforme des structures et, plus précisément, dans la quatrième directive.

A la suite des propositions de directive portant réforme des structures, modifiées à la suite de la résolution du Conseil du 25 mars 1971, la Commission a prévu la présentation ultérieure de mesures visant à intensifier le reboisement et la création de zones de loisir dans le cadre des programmes régionaux.

---

(1) Cf. doc. 253/71, résolution, par. 42 et 43.

Le problème n'est donc pas nouveau pour la commission de l'agriculture, même s'il n'a pas fait l'objet de discussions approfondies.

Certes la confirmation que donne la Commission, dans ce nouveau texte, de son intention de présenter des propositions en l'espèce ne peut qu'être accueillie de manière favorable, si l'on songe à l'intérêt qu'a la Communauté à promouvoir le boisement, ne serait-ce qu'aux fins de son approvisionnement en bois et en produits dérivés pour lesquels elle est déficitaire presque à 50 %.

Mais l'intérêt des actions propres à promouvoir le boisement réside également, et de manière prépondérante, dans le rôle que jouent les zones boisées aux fins de la salubrité de l'air et de l'équilibre atmosphérique et climatique. En outre, est-il besoin de le rappeler, les zones boisées sont indispensables dans certaines régions pour la conservation du sol et le maintien des capacités hydriques; ce dernier problème, en particulier, revêt une grande importance (1).

La formulation utilisée par la Commission à cet égard pour les actions en faveur du boisement "dans le cadre de programmes régionaux d'aménagement d'espace établis en tenant compte des besoins des populations citadines" (2) donne l'impression que l'on envisage d'utiliser ces moyens pour l'aménagement du sol et de l'environnement aux fins des loisirs des populations citadines.

On peut estimer que l'on se réfère plus précisément à la création de parcs naturels et de zones vertes autour des centres urbains ou aux zones à forte concentration industrielle.

En liaison avec ce qui vient d'être exposé, mais dans l'optique tendant à favoriser en priorité les régions de montagne, la Commission ouvre un nouveau chapitre dans lequel, après avoir fourni une base, elle propose des mesures.

La base est la suivante : dans certaines régions, il est nécessaire de maintenir un noyau minimal d'agriculteurs. Les mesures à mettre en oeuvre au cours de la première phase sont des mesures propres à encourager l'"agritourisme".

---

(1) Ce n'est pas par hasard que l'on rapporte, à cet égard, que dans un Etat membre - l'Italie - de 1961 à 1969, selon des données récemment publiées, 300.000 hectares de forêts ont été endommagés par des incendies dus, dans près de 50 % des cas, à une imprudence ou une malveillance avérées.

(2) Cf. Communication, chapitre III, paragraphe 4.2.1., p. 24

Déjà dans le passé, sans pouvoir préciser les moyens spécifiques les plus adéquats, la commission de l'agriculture avait reconnu la nécessité d'éviter, dans certaines régions, le départ des agriculteurs en mettant en oeuvre des mesures particulières.

La commission de l'agriculture a reconnu ce problème de longue date et elle en a donné acte en introduisant un nouvel article 13 bis dans les propositions de directive modifiées (Directive A) sur la réforme de l'agriculture.

En conséquence, si l'on élargit ces considérations dont le Parlement européen a tenu compte lorsqu'il a discuté de la politique agricole commune des structures, c'est-à-dire de la nécessité de la présence des agriculteurs à la campagne, indépendamment des appréciations purement économiques en matière de production, on est conduit à mettre en évidence certains aspects du problème qui aujourd'hui se situent mieux dans le contexte des impératifs de la préservation de la nature et de la politique de l'environnement.

Certes, là où il n'est pas possible que l'agriculture se modernise et se constitue en noyaux de production efficaces, il est inévitable que les agriculteurs abandonnent les campagnes pour aller s'établir ailleurs dans l'espoir d'y trouver un revenu supérieur. Mais si l'on estime qu'aux fins de la préservation de l'environnement, le dépeuplement qui en résulte pour certaines régions doit être évité, il faut prendre conscience de la nécessité de créer des aides appropriées. Ces aides particulières ne sont d'ailleurs rien d'autre que la reconnaissance et la rémunération des fonctions que les agriculteurs exercent dans ce domaine au bénéfice de toute la société.

La Commission a communiqué qu'elle a effectué dans certaines régions des études dont elle a pu déduire que le coût de l'entretien des campagnes serait plus élevé s'il était assuré par des salariés et non par une agriculture même partiellement soutenue, directement ou indirectement, par les pouvoirs publics.

Pour permettre à la population agricole de montagne d'atteindre un revenu suffisant, la Commission a examiné la possibilité de mettre en application des mesures susceptibles d'encourager le développement de l'"agritourisme". Mais il s'agit d'une forme d'aide valable seulement pour des zones nettement délimitées et géographiquement localisées. Si l'on considère les multiples exigences de la politique de l'environnement, on ne peut exclure a priori que d'autres mesures deviennent nécessaires à cette fin, lesquelles, adaptées en fonction des caractéristiques propres aux diverses régions, ne doivent pas nécessairement être appliquées aux régions non montagneuses.

Il est facile de se rendre compte, en outre, que dans certains cas, par exemple celui de la construction de parcs naturels régionaux, il faudra la participation active et consentante de la population, non seulement au niveau individuel, mais aussi au niveau de la collectivité et, de préférence, sous forme de coopératives, comme cela a déjà été fait dans plusieurs Etats membres.

Il s'agit donc non seulement de prévoir les moyens financiers ou tous autres moyens d'encouragement, mais aussi de sensibiliser les personnes aux autres fonctions que les agriculteurs peuvent assumer pour répondre aux nouveaux besoins de la collectivité dans le domaine social.

Dans le cadre général de l'exposé de la Commission, il est un point qui intéresse également la commission de l'agriculture, à savoir celui qui concerne les actions spécifiques contre la pollution des eaux du Bassin rhénan, de la Méditerranée et de la mer du Nord.

La Commission souligne en premier lieu que dans le Bassin rhénan et dans la mer Méditerranée, le niveau de pollution est tel qu'il nécessite d'adopter d'urgence des mesures de protection.

Sans vouloir contester le caractère prioritaire des actions à mettre en oeuvre dans ces deux régions, il convient d'attirer l'attention sur le fait que l'intérêt de la Communauté est orienté avec la même intensité vers tous les fleuves et lacs de la Communauté.

Pour la même raison, enfin, il semble nécessaire de recommander à la Communauté de prendre en considération les graves problèmes résultant de la pollution des mers et de la destruction corrélative de la flore et de la faune marines, qui constituent des patrimoines qui ne doivent pas être protégés et conservés seulement en raison de la valeur économique, actuelle et potentielle, qu'ils représentent.

## CONCLUSIONS

En conclusion de l'examen des vastes problèmes que pose la réalisation de la politique en cause, l'avis de votre commission peut être ainsi résumé.

1. La sauvegarde de l'environnement constitue l'un des problèmes dont la solution s'impose de nos jours avec une urgence et une acuité inconnues dans le passé. En effet, l'effort productif accompli par nos pays dans l'intention de procurer aux membres de notre société un nombre toujours plus grand de biens n'a pas manqué de provoquer des déséquilibres qu'il n'a pas été possible jusqu'ici de prévenir, de contrôler, ou de neutraliser de manière satisfaisante.

La conscience de plus en plus aiguë des dommages qui résultent indirectement de cette situation pour la collectivité elle-même, conscience qui est de plus en plus vive chez les nouvelles générations, incite à donner un relief particulier à ce nouveau problème qui a des implications tout à la fois sur le plan technique, économique et social.

En conséquence, il convient avant tout qu'à tous les niveaux on reconsidère le problème à partir de critères nouveaux et dans une optique nouvelle, et que l'on se rende compte que, tout en mettant à profit les progrès surprenants de la science et de la technologie, il doit être également possible de préserver l'environnement et les conditions de vie de l'homme, et de réaliser ainsi une forme de civilisation qualitativement supérieure.

Il importe donc, en conciliant ces deux aspects en apparence contradictoires du problème et en luttant contre des mythes trop facilement propagés, de rechercher des solutions permettant simultanément de satisfaire aux exigences de la sauvegarde du patrimoine naturel et de vivre pleinement notre époque, sans complexes débilissants, dans un milieu sain et équilibré, et d'y poursuivre l'action que l'homme mène depuis des siècles en vue de libérer le monde de l'esclavage, de la faim, de la maladie et de l'ignorance.

Dans ce contexte, la communication que la Commission a élaborée sur cette matière est d'une importance fondamentale et mérite la plus large diffusion qui soit dans la mesure où elle est à même de contribuer à donner une connaissance plus approfondie des problèmes et de provoquer une participation active de tous les membres de la société aux actions qui seront entreprises ultérieurement.

2. Pour rester dans le cadre spécifique de ses compétences, la commission de l'agriculture a examiné principalement deux chapitres de la communication de la Commission, consacrés l'un aux mesures visant à réduire la pollution et l'autre à l'aménagement des espaces et du milieu naturel.

3. Etant donné l'incertitude qui règne parfois au niveau scientifique sur les effets polluants des pesticides et des engrais chimiques, il est suggéré que l'action de la Communauté en la matière soit destinée à contrôler le secteur au stade de la fabrication des produits qu'une publicité parfois peu scrupuleuse conduit les agriculteurs à utiliser.

4. Dans l'hypothèse où une limitation importante ou même l'interdiction de l'usage de certains de ces moyens se révélerait nécessaire, cela entraînerait sans aucun doute des conséquences sur les revenus agricoles. Par conséquent, de même que dans l'industrie, l'utilisation d'épurateurs autorise les producteurs à adapter leurs prix de vente aux coûts, ainsi, dans l'agriculture, la limitation éventuelle de l'usage de certains moyens de production devra-t-elle s'accompagner d'une hausse appropriée des prix ou de l'octroi de subventions publiques.

5. Il en résulte que l'agriculture, en tant qu'activité économique productive, a le droit d'utiliser tous les moyens mis à sa disposition par la science et la technologie pour augmenter sa productivité et accroître le revenu de ceux qui travaillent dans l'agriculture ; moyens qui doivent tous être conformes à une bonne politique de l'environnement.

6. La dégradation la plus grave de l'environnement survient lorsque l'homme, estimant qu'il est inutile de cultiver des terres pauvres ou d'utiliser des maigres pâturages, abandonne complètement la montagne ou certaines autres régions pour les grands centres afin de s'y procurer le revenu qu'il est en droit de rechercher.

Il est donc essentiel pour les sociétés modernes que soit maintenu dans les campagnes, notamment dans les hautes vallées, un pourcentage suffisant d'habitants, également pour y créer ou développer les conditions de vie requises pour faire de ces régions un lieu de vacances, de villégiature et de tourisme.

Mais pour maintenir une partie de la population agricole de ces régions difficiles, et en particulier des zones montagneuses, il faut lui assurer un revenu convenable.

Une initiative de la Communauté dans ce domaine paraît fondamentale. Elle pourrait, par exemple, prendre la forme d'une directive en faveur de l'agriculture de montagne. Dans le cadre d'une telle politique on devrait prévoir de combiner l'activité agricole avec une activité touristique, une activité artisanale ainsi qu'une activité de protection du sol (ouvrages hydrauliques, épierrage, murs de soutènement, boisement, constitution, conservation et gestion des parcs naturels, utilisation rationnelle des réserves de bois) afin que les forces actives de la population rurale trouvent un emploi.

Eu égard au fait que ces actions répondent aux intérêts de la société européenne, il conviendrait de considérer que toute initiative, prise par une exploitation en vue d'atteindre ces objectifs, mérite de bénéficier d'aides financières particulières plus élevées que celles accordées pour la restructuration des exploitations agricoles de rentabilité insuffisante qui se trouvent dans des régions où la productivité est naturellement élevée.

7. On peut donc approuver pleinement le programme d'action que la Commission a esquissé en vue de lutter contre les sources de pollution et d'aménager les espaces et le milieu naturel. La Commission pose correctement le problème, notamment en ce qui concerne le secteur agricole.

Il apparaît en outre opportun, en vue de permettre la réalisation de ce programme dans les meilleurs délais, que la Communauté puisse disposer des moyens financiers nécessaires en recourant à la procédure budgétaire normale, notamment pour pouvoir entreprendre, en étroite collaboration avec les Etats membres, et par l'intermédiaire d'un service européen, les actions prioritaires relatives aux recherches et aux études concernant les agents polluants et l'utilisation des sols.

Il convient toutefois de rappeler que l'on ne doit pas utiliser, à cet effet, fût-ce au bénéfice du secteur agricole, les fonds actuels du F.E.O.G.A. Cela ne signifie nullement que le secteur agricole entend ne pas prendre part à la lutte contre la pollution. Cette remarque a simplement pour objet de souligner que les fonds actuels du F.E.O.G.A. et plus spécialement ceux de sa section orientation, engagés pour une large part dans les actions que l'on a prévu d'entreprendre pour réaliser la réforme des structures agricoles, doivent être réservés exclusivement à cette fin, d'autant plus que, comme le déclare à juste titre la Commission, ces actions peuvent favoriser la réalisation de celles qui doivent être entreprises pour assurer la protection de la nature et du milieu naturel.

En réalité les tâches nouvelles qui incombent à l'agriculture en matière de protection de la nature et du milieu naturel, et qui sont réalisées dans l'intérêt de la société toute entière, justifient l'attribution au F.E.O.G.A. de nouveaux moyens lui permettant de faire face à cette tâche.

AVIS DE LA COMMISSION JURIDIQUE

Rapporteur pour avis : M. Laurent MERCHIERS

Le 26 novembre 1971, la commission juridique a nommé M. Merchiers rapporteur pour avis.

En sa réunion du 14 décembre 1971, elle a examiné le projet d'avis et l'a adopté à l'unanimité.

Etai<sup>ent</sup> présents : MM. Meister, président, doyen d'âge, Berkhouwer (suppléant M. Merchiers, rapporteur pour avis), Mlle Lulling (suppléant M. Ballardini), MM. Broeksz, De Gryse, Dittrich, Estève, Koch, Lautenschlager, Memmel, Mommersteeg, Reischl et Springorum.

## I. INTRODUCTION

1. De nos jours, il n'est guère de problème auquel les pays hautement industrialisés attachent une plus grande importance qu'à celui de la dégradation progressive de l'environnement. Comme la Commission européenne le déclare dans sa première communication sur la politique de la Communauté en matière d'environnement, on entend, selon une définition généralement admise, par environnement "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" (1). On donne aux sciences appliquées s'occupant de la conservation de l'environnement naturel le nom générique de sciences de la protection de l'environnement. D'une manière plus précise, cette notion recouvre la protection des plantes, des animaux, de leur milieu naturel et de leurs ressources naturelles, ainsi que la lutte contre la pollution de l'atmosphère, des eaux et du sol.

Le terme "aménagement de l'environnement" a encore une acceptation plus large car il implique 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. Outre la protection de l'environnement, ce terme recouvre par conséquent aussi l'aménagement du territoire, c'est-à-dire l'urbanisme, la construction de routes, etc.

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

- a) ils se posent essentiellement dans les pays hautement industrialisés. Tous ces pays produisent de grandes quantités d'énergie qui doivent être considérées comme la cause principale de la dégradation de l'environnement. Dans la société moderne, qui est tributaire de la technique, il est extrêmement difficile de cesser ou d'empêcher la production d'énergie sans qu'il en résulte une désorganisation grave des rouages de la société.
- b) ces problèmes ont un caractère général : 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 plus forte concentration de la population, etc.

---

(1) Première communication (SEC (71) 2616 final), page 1

c) 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.

d) ces problèmes sont récents : ce n'est que vers le milieu des années 1960 que 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 amélioré leur législation dans le domaine de l'aménagement de l'environnement, mais on ne peut pas dire qu'ils ont déjà mis en oeuvre une politique cohérente en matière d'environnement. Remarquons toutefois que 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 :

ad a) 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 b) Il importe de résoudre d'urgence ces problèmes, étant donné leur caractère général et leur ampleur.

ad c) En raison du caractère transnational de ces problèmes des actions isolées menées par des Etats souverains ne peuvent guère produire d'effets. Une attitude coordonnée des Etats membres de la Communauté permettra de réduire les coûts et d'augmenter les chances de réussite des actions entreprises.

ad d) 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.

## II. Les moyens juridiques dans le cadre des traités européens

### 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 soit en provoquant un financement en commun par les entreprises intéressées, soit en y consacrant des fonds reçus à titre gratuit ou provenant de prélèvements.

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 poussière 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 très petit secteur partiel de l'ensemble des problèmes posés par la dégradation de l'environnement.

#### 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 membre établit 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

(1) Première communication, p. A 1

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 (art. 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 (art. 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 (art. 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 (art. 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.

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. 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.

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.

---

(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, page 221). Cette directive a été modifiée par la directive du Conseil du 5 mars 1962 (J.O. n° 57 du 9 juillet 1962, page 1633) et par la directive du Conseil du 27 octobre 1966 (J.O. n° 216 du 20 novembre 1966, p.3693).

Mais, pour atteindre les objectifs du traité de Rome, 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., aborder les problèmes de l'environnement que dans la mesure où ceux-ci ont des incidences sur les échanges et les conditions de concurrence.

11. 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 présuppose par conséquent :

- a) l'existence de dispositions nationales dans la plupart des Etats membres, ce qui, dans le domaine de l'aménagement de l'environnement, n'est pas du tout évident.
- b) les directives 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 (1). La commission juridique estime que cette condition ne pourra pas toujours être respectée en ce qui concerne les dispositions dans le domaine de l'environnement.

Sur la base des considérations précitées, on peut admettre qu'il ne sera possible que dans quelques cas particuliers d'harmoniser les législations dans ce domaine en recourant à l'article 100.

12. 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 (2). 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

---

(1) Kapteyn et Verloren van Themaat - "Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen", p. 73.

(2) J.O. n° C 76 du 17 juin 1969.

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 (1),
- 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 (2).

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 (3).

La commission juridique ne manquera pas d'examiner avec intérêt ces (propositions de) directives. En ce qui concerne la biodégradabilité des détergents, elle a adopté dès le 8 novembre 1971 un avis à l'intention de la commission des affaires sociales et de la santé publique.

13. 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 raison, adresser aux Etats membres des recommandations lorsque l'un de ceux-ci veut établir ou modifier des dispositions nationales.

Contrairement à l'article 100, les directives et les recommandations faites conformément aux articles 101 et 102 peuvent être adressées à certains Etats membres.

Théoriquement, la possibilité existe que le Conseil ou la Commission prennent 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.

14. 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.

---

(1) J.O. n° L 42 du 23 février 1970

(2) J.O. n° L 76 du 6 avril 1970

(3) Première communication, p. A-9

En outre, on peut admettre que de telles aides sont licites sur le plan juridique. Conformément à l'article 92, paragraphe 3 sub b), les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun sont compatibles avec le Marché commun. De l'avis de la Commission juridique, on pourrait considérer que les activités dans le domaine de la protection de l'environnement visent à promouvoir la réalisation d'un tel objectif.

15. 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) Il faut qu'il y ait une action de la Communauté
- 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.

16. 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 qu'à l'heure actuelle, 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).

- (1) Cf. également les articles 145 premier alinéa, 155 quatrième alinéa, 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'article 203 du traité d'Euratom et l'article 95 du traité C.E.C.A.

Elle constate en outre que cette restriction est formulée de manière très vague.

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 peut également 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.

17. 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 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 le programme général d'action.

Toutefois, la commission juridique émet quand même certaines réserves sur ce point.

La procédure de l'article 235 n'exige 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 du peuple puisse intervenir de manière contraignante. 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 essentiel 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 - ne devrait avoir qu'un caractère provisoire.

Dès lors, elle considère qu'il est extrêmement important qu'à la longue, de nouvelles dispositions soient insérées dans le traité en vue de régler ces problèmes complexes.

18. Une telle possibilité existe en recourant à 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.

### III. CONCLUSIONS

19. La commission juridique se réjouit de la présentation de la première communication de la Commission européenne sur la politique en matière d'environnement et c'est avec un vif intérêt qu'elle suivra les activités futures de la Commission dans ce domaine.

Elle voudrait toutefois insister sur le fait que la mise en oeuvre, dans le domaine de l'environnement, d'une politique communautaire vraiment efficace dépend en tout premier lieu de la volonté politique des Etats membres d'intégrer ces problèmes dans la sphère des activités prévues par les traités. Dans ce contexte, elle rappelle qu'à l'occasion de la Conférence internationale que 19 pays européens ont récemment tenue à Bruxelles sur la coopération technique et scientifique, certains Etats membres n'ont pas accepté sans quelque réticence que la Communauté y soit représentée ès-qualité car, selon eux, les problèmes examinés au cours de cette conférence - dont certains étaient relatifs à l'environnement - ne relevaient pas de l'économie des traités.

---

(1) Cf. également les articles 204 du traité de la C.E.E.A. et 96 du traité de la C.E.C.A.

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.

Elle invite la commission des affaires sociales et de la santé publique à insister auprès du Parlement européen pour qu'il se prononce en ce sens.

Avis de la commission de l'énergie,  
de la recherche et des problèmes atomiques

Rapporteur pour avis : M. André JARROT

Le 12 novembre 1971, la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques a nommé M. Jarrot rapporteur pour avis.

En ses réunions des 9/10 décembre 1971 et 11 janvier 1972, elle a examiné le projet d'avis et l'a adopté à l'unanimité le 11 janvier 1972.

Etaiant présents : MM. Springorum, président, Jarrot, rapporteur pour avis, Adams, Bos, De Winter (suppléant M. Dupont), Durieux (suppléant M. Covelli), Estève (suppléant M. Hunault), Glesener, Hougardy, Jahn (suppléant M. Burgbacher), Memmel, Noé, Reischl, van der Stoel.

## I. INTRODUCTION

1. Les dernières années ont été caractérisées par une sensibilisation croissante de l'opinion des pays développés au problème de la dégradation de l'environnement. L'augmentation considérable de la production de biens matériels, le recours systématique aux dernières découvertes de la technique, quelles qu'en soient les conséquences à long terme, ont rendu nécessaire un contrôle plus rigoureux du progrès technologique et du développement industriel.

Au même moment, les économistes prenaient conscience du coût croissant des opérations destinées à la protection de la nature et du prélèvement sérieux qu'elles entraînaient sur le produit brut de chaque nation.

2. Tout ceci devait aboutir à une intervention accrue des pouvoirs publics dans un domaine qui apparaît aujourd'hui comme une donnée essentielle à la promotion du progrès humain. Il est apparu, en effet, que seule une action globale des autorités serait à même de mettre un terme à l'agression que subit, chaque jour un peu plus, notre milieu naturel et de protéger l'élément qualitatif de la vie des hommes.

La création récente, en France et aux Pays-Bas, de ministères spécialisés dans la défense de l'environnement (respectivement, Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, et Ministère de la Santé Publique et de l'Environnement) témoigne de ce désir de généralisation et de rationalisation de l'action des gouvernements dans la protection des milieux et de la nature.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la Commission des Communautés européennes se soit préoccupée à son tour d'intervenir dans ce secteur notamment en proposant d'aboutir à une rationalisation prochaine des mesures édictées, à l'échelle nationale, par les six Etats membres.

## II. LA LUTTE ANTI-POLLUTION - SES CARACTERES SPECIFIQUES

3. Dans sa déclaration sur la politique générale de la Commission, faite le 15 septembre 1970, devant le Parlement européen, M. Malfatti s'exprimait ainsi, faisant allusion à la pollution du milieu et à la destruction de richesses naturelles par l'activité industrielle : "La Communauté ne peut rester passive devant l'inquiétude croissante qui se manifeste dans nos pays comme dans tous les pays industrialisés. La Commission entend donner une nouvelle impulsion à ce secteur. Il s'agit en effet

d'un secteur dans lequel une action isolée dans le cadre national ne pourra donner des résultats durables. La dimension communautaire est donc la dimension minimale d'une action efficace."

4. Un rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives semble, en effet, indispensable et urgent.

Par ailleurs, sans vouloir régler le contentieux du passé, ce qui serait un travail gigantesque, il importe de veiller à ce que de nouvelles législations prises à l'échelon national n'accroissent les distorsions existantes.

Ces nécessités procèdent tout d'abord du caractère spécifique de la lutte anti-pollution. Cette lutte est l'affaire de tous, car elle commande une prise de conscience collective des problèmes posés et des responsabilités de chacun : la meilleure réglementation resterait inefficace sans un consensus général et une acceptation d'obligations précises de la part tant des producteurs que des consommateurs.

Elle exige ensuite une très large concertation tant sur le plan national que sur le plan communautaire ou le plan international : les eaux océaniques ou fluviales et l'atmosphère terrestre sont des milieux de diffusion des pollutions sans égard pour les frontières.

C'est, enfin, une mesure coûteuse : la destruction et le recyclage des déchets constituent des opérations souvent très onéreuses dont le coût devra être inclus dans le prix des divers produits.

5. Ceci éclaire les raisons d'ordre plus général qui justifient une intervention communautaire dans ce secteur. Les mesures prises par un pays risquent, compte tenu de ce coût considérable des moyens destinés à prévenir ou à éliminer les pollutions, de pénaliser certains secteurs de l'économie et de l'industrie de ce pays vis-à-vis de ses concurrents moins attentifs aux méfaits des nuisances. Des disparités entre les normes décidées dans les six pays membres conduiraient, dès lors, nécessairement à des distorsions de concurrence et d'investissements incompatibles avec le bon fonctionnement du marché commun. Ces disparités seraient susceptibles également de créer des entraves techniques aux échanges, qui doivent être éliminées en application des prescriptions du Traité CEE.

III. LA PREMIERE COMMUNICATION DE LA COMMISSION SUR LA POLITIQUE DE LA COMMUNAUTE EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT

6. C'est en fonction de ces diverses préoccupations que la Commission a rédigé sa Première communication sur la politique de la Communauté en matière d'environnement.

Ce document est destiné à recueillir les remarques et suggestions des milieux politiques, économiques et professionnels intéressés, des propositions concrètes devant être adressées ultérieurement au Conseil en fonction des réactions recueillies. Le document soumis à l'avis de la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques (la commission des affaires sociales et de la santé publique étant compétente au fond) constitue ainsi une première approche communautaire des problèmes de l'environnement et forme un cadre général pour une future intervention de la Commission dans ce domaine dont la finalité doit être (cf. note de la Commission au Conseil relative à la mise en oeuvre des décisions de La Haye portant sur le développement technologique de la Communauté (doc. R/1760/70 du 9 septembre 1970) "de faire en sorte que des réglementations nouvelles prises en ordre dispersé ne créent des entraves aux échanges et aux distorsions de concurrence et l'élaboration, au plan communautaire, des objectifs et des mesures destinés à préparer le cadre de vie des Européens de demain et à raffermir la position de l'Europe dans la confrontation et la coopération avec les autres grands espaces."

7. En vue de progresser dans cette voie, la Commission propose la mise en oeuvre d'un programme général d'actions, réparties en neuf points principaux (cf. doc. de la Commission, pages 6 à 8) et la réalisation, dès maintenant, de cinq mesures prioritaires (énumérées pages 14 à 31 du document).

Parmi les neuf points du programme général d'actions, certains intéressent plus particulièrement la compétence de la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques. On peut citer parmi ceux-ci :

- l'institution au niveau communautaire de prescriptions visant à diminuer ou à éliminer les risques que comportent les pollutions ou les nuisances pour la santé et le bien-être de l'homme;

- l'organisation, à partir des installations nationales existantes, d'un réseau communautaire d'observations des pollutions de l'eau, de l'air et du sol, ainsi que la création d'un centre commun de traitement de ces observations;
- la mise en oeuvre d'un programme coordonné de recherches et la participation financière éventuelle de la Communauté à sa réalisation (en vue d'améliorer les connaissances sur les phénomènes de pollution, rechercher et développer des produits et procédés industriels nouveaux);
- l'étude de l'opportunité de la création d'un Institut européen de l'environnement, dont le rôle pourrait être d'assurer une coordination au niveau communautaire des études et des recherches entreprises dans la Communauté dans le domaine de la protection de l'environnement.

8. Quant aux actions prioritaires énumérées par la Commission, on peut citer :

- la réduction de la concentration des polluants les plus dangereux dans l'air et dans l'eau (anhydride sulfureux, oxyde de carbone, hydrocarbures, effets thermiques : autant de polluants liés à la consommation ou à la production d'énergie);
- les mesures contre la pollution provoquée par l'usage de certains produits commercialisés et certains procédés industriels et agricoles (notamment les pollutions résultant des productions industrielles : industrie sidérurgique, industrie pétrochimique, production d'énergie);
- l'amélioration des connaissances et la mise en oeuvre d'un programme coordonné de recherche, en vue d'une meilleure connaissance des substances polluantes et la découverte de nouveaux produits ou procédés permettant de lutter plus efficacement contre les pollutions.

9. Ainsi, la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques est-elle intéressée à un double titre par la communication de la Commission :

- parce que cette communication vise à atténuer ou à éliminer la pollution liée à la production et à l'utilisation d'énergie (mais les problèmes de pollution liés à l'utilisation de l'énergie nucléaire ne sont pas évoqués, car ils ont été prévus dans le Traité Euratom);

- parce qu'elle cherche à rationaliser et à rendre plus efficaces les efforts entrepris dans la Communauté - notamment dans le secteur de la Recherche - pour atténuer ou mettre un terme aux nuisances.

C'est ce double aspect de la lutte anti-pollution que nous allons examiner.

#### IV. POLITIQUE ENERGETIQUE ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

10. La production et la consommation d'énergie sont à l'origine d'un nombre considérable de pollutions : pollution de l'atmosphère (1) (gaz de combustion des cheminées, gaz d'échappement des véhicules, etc.), bruits et nuisances liés à l'utilisation de l'énergie, pollution thermique, pollution des eaux de lacs et des rivières, qui doit être traitée très sévèrement surtout en ce qui concerne les eaux résiduaires et de rejet, pollution de l'eau de mer (par rejet de résidus de lavage des navires pétroliers, pollution provenant des forages, pollution accidentelle à l'occasion du transport maritime, etc.).

L'opposition croissante que rencontrent, dans la plupart des pays industrialisés, les projets d'implantation de nouvelles installations productrices d'énergie (centrales nucléaires, raffineries) témoigne d'ailleurs de la sensibilisation croissante de fractions importantes de l'opinion à l'égard des dangers résultant de ces installations.

Cette sensibilisation explique en partie la multiplication des mesures d'ordre législatif et réglementaire qui ont été prises, dans les six Etats membres, pour limiter les effets nocifs de ces pollutions. Ces mesures, prises en fonction de préoccupations de santé publique, ne peuvent pas cependant ne pas réagir sur les rapports de concurrence entre les diverses sources d'énergie et entre les différentes économies nationales.

11. Elles réagissent sur les rapports de concurrence entre les diverses sources d'énergie, en raison de l'inégale pollution des différents combustibles : le gaz naturel en premier lieu, le fuel domestique quand il est judicieusement utilisé sont considérés comme des combustibles propres, alors que le charbon et le fuel lourd ont des taux de pollution nettement plus élevés. Ceci explique notamment l'extension rapide de l'emploi de fuel domestique pour le chauffage des locaux, au détriment des fuels lourds avec lesquels on se chauffait encore dans les années 1960 (les émissions de résidus imbrûlés peuvent être dix fois plus faibles quand le combustible utilisé est du fuel léger).

---

(1) En 1968, à l'initiative de M. Levi Sandri, alors vice-président de la Commission des Communautés européennes, un document sur la lutte technique contre la pollution atmosphérique dans la sidérurgie a été publié

12. De même, le désir de limiter la teneur en soufre des résidus pétroliers a contraint les Etats européens, et également les Etats-Unis, à faire de plus en plus appel, pour leurs approvisionnements, au pétrole brut extrait d'Afrique du Nord et d'Afrique Noire (Algérie, Libye, Nigeria, Gabon) la teneur en soufre de ces pétroles étant nettement inférieure à celle des pétroles originaires du Moyen-Orient (teneur en soufre variant de 0,1 à 0,8 % du poids du brut pour les pétroles africains, contre 1,3 à 3 % pour les pétroles du Moyen-Orient).

La part croissante prise par les pétroles africains dans l'approvisionnement de l'Europe a permis de baisser, en dix ans, de 25 % environ la teneur moyenne en soufre des résidus.

Cette nécessité de faire appel à des pétroles ayant une faible teneur en soufre explique en partie, il convient de le remarquer en passant, la position en flèche adoptée par les gouvernements algérien et libyen dans les négociations avec les sociétés productrices occidentales.

13. Les distorsions provoquées par les normes anti-pollution ont également leur origine dans le fait que les coûts supplémentaires résultant de ces mesures ne sont pas supportés de façon égale par les différentes sources d'énergie : certains peuvent faire supporter au public la charge de la mise en danger de l'environnement, alors que d'autres n'ont pas cette possibilité. Il conviendrait donc que, sur ce point essentiel, soient égalisées les charges pesant sur les différentes sources d'énergie (mais ce problème concerne au premier chef la compétence de la commission économique).

14. Le durcissement des diverses réglementations nationales amène les sociétés productrices d'énergie à consacrer un budget de plus en plus important à la recherche et aux équipements destinés à la protection de l'environnement. Cependant, certains pays étant plus avancés que d'autres dans la lutte anti-pollution, il en résulte également, compte tenu de l'importance du facteur énergétique dans le prix de revient de la plupart des produits, des distorsions de concurrence entre les différentes économies nationales.

C'est pourquoi il importe, conformément à la proposition de la Commission, d'étudier au niveau communautaire les conséquences économiques et commerciales des mesures anti-pollution prises par les Etats membres dans le secteur de la production d'énergie.

Quels pourraient être les objectifs d'une intervention communautaire dans ce domaine ?

15. La Communauté pourrait, semble-t-il, procéder par étapes à la définition de normes types pour les différentes activités intéressant la production d'énergie, sur la base de conclusions scientifiques fournies par des experts : servitudes non aedificandi autour des établissements insalubres, taux maxima pour les émissions de substances toxiques, pour la pollution thermique (1), etc.

Plus précisément, la Commission pourrait fixer dans une première étape des taux à ne pas dépasser et proposer ensuite, dans une seconde étape, une uniformisation des législations nationales pour les activités intéressant les établissements insalubres et dangereux.

Il convient, en effet, d'éviter que par le biais des législations nationales, ne se reconstituent des obstacles à la libre circulation des produits énergétiques (entraves techniques aux échanges).

16. A titre d'illustration des restrictions pouvant être apportées à la libre circulation des marchandises, il convient de mentionner la loi allemande du 30 juin 1971 prescrivant l'abaissement de la teneur maximale en oxyde de plomb dans l'essence à 0,40 g par litre le 1er juillet 1972 et 0,15 g le 1er janvier 1976.

Cette prescription - contre laquelle un certain nombre de réserves ont été formulées dans les autres Etats membres - oblige l'industrie pétrolière allemande à modifier progressivement la composition de ses essences, ce qui entraîne des investissements considérables au niveau du raffinage, les raffineries devant être adaptées aux nouvelles exigences de la fabrication d'essences à faible teneur en plomb et indice d'octane inchangé. D'ores et déjà, il est prévu que l'entrée en vigueur de la loi du 30 juin 1971 entraînera une augmentation de 2 pf/l sur le prix de l'essence. Elle oblige, par voie de conséquence, l'industrie automobile à apporter des modifications substantielles aux moteurs des véhicules, les moteurs européens s'accommodant mal d'essences sans plomb.

---

(1) Voir sur le problème de la pollution thermique la réponse de la Commission à la question écrite n° 218/71 de M. Oele sur la réduction de la pollution thermique provoquée par des centrales électriques - J.O. n° C 113 du 9 novembre 1971.

On voit par là les conséquences considérables sur le plan de la libre circulation des marchandises et de l'égalisation des conditions de concurrence d'une simple mesure technique limitant la teneur en plomb des carburants (1).

17. Or, à ce jour, les mesures prises dans ce domaine en vue du rapprochement des législations des Etats membres sont quasiment inexistantes. On peut simplement citer la directive du Conseil du 20 mars 1970 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les gaz provenant des moteurs à allumage commandé équipant les véhicules à moteur (J.O. n° L 76 du 6 avril 1970).

Un travail considérable attend donc la Commission dans le secteur de la production de l'énergie : compilation des législations existantes dans le domaine des établissements dangereux et insalubres, rapprochement de ces législations, détermination de normes types. L'urgence du problème impose que ce travail soit commencé le plus tôt possible.

#### V. POLITIQUE DE LA RECHERCHE ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

18. La lutte anti-pollution, ainsi que nous l'avons déjà souligné, coûte cher. A titre d'exemple, les industries américaines auront investi, en 1971, environ 3,5 milliards de dollars dans cette lutte, ce qui représente environ 5 % de leurs bénéfices avant impôt. (La seule General Motors aura dépensé, à cette fin, 214 millions de dollars pour l'année 1971). Ce pourcentage peut atteindre 10 % pour les entreprises particulièrement "salissantes" (compagnies pétrolières, papetiers, chimistes, sidérurgistes). Une partie importante de ces sommes est consacrée à des travaux de recherche et de développement, effectués en vue d'améliorer les connaissances sur les phénomènes de pollution et découvrir et mettre sur le marché des procédés industriels nouveaux, moins polluants.

---

(1) Dans la réponse qu'elle a fournie à la question écrite n° 306/70 de MM. Oele et Fellermaier sur l'adaptation de la composition de l'essence pour véhicules automobiles aux exigences de l'environnement (cf. J.O. n° C 6 du 22 janvier 1971), la Commission a reconnu qu'"une divergence dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives pour la teneur en plomb de l'essence employée comme carburant serait susceptible de créer des entraves techniques aux échanges qui ont une incidence directe sur l'établissement et le fonctionnement du marché commun, et sur la protection de l'environnement".

La Commission se dit prête "à examiner dans quelle mesure un rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives est nécessaire en la matière et à élaborer, le cas échéant, les propositions de directives qui s'avèreront nécessaires". On ne saurait trop insister sur l'urgence d'une telle mesure.

Ainsi que le note la Commission dans sa première communication (cf. pages 20/21) "l'établissement de critères, d'indices, de prescriptions générales et régionales ... nécessitera une connaissance approfondie des substances polluantes, de leur diffusion et de leurs effets sur l'homme et le milieu naturel. Des travaux de recherche complémentaires se révéleront sans aucun doute indispensables à cette fin ... En outre, la découverte de produits se substituant à des produits polluants ou à de nouveaux procédés ne pourra être réalisée que par une intense action de recherche qui, étant donné son ampleur et son coût, devrait dans la plupart des cas être coordonnée au niveau international et, en premier lieu, au niveau communautaire".

19. La Première communication de la Commission dresse (Annexe D) un premier inventaire des activités de recherche sur les nuisances accomplies dans les Etats membres. Ce bilan est impressionnant. Pas moins d'une centaine d'instituts, laboratoires, centres d'études, etc. concourent, à des titres divers, aux études et recherches entreprises dans les six Etats membres, sur la pollution atmosphérique et la pollution hydrique. Il est vraisemblable que bon nombre de recherches sont entreprises en double, en triple dans ces différents laboratoires sans que, faute d'informations suffisantes, il soit possible d'en avertir les intéressés. Une rationalisation des efforts entrepris dans ce secteur est donc particulièrement nécessaire et une intervention plus grande de la Communauté paraît capable de parvenir à un tel résultat. Il nous faut examiner les moyens et les buts de cette intervention.

20. Une intégration de tous les instituts nationaux énumérés par la Commission dans un Centre communautaire unique ne paraît ni souhaitable, ni réalisable, compte tenu notamment des différences de climats, de densité démographique et des taux de concentration industrielle existante qui caractérisent la Communauté. A cet égard, la position adoptée par la Commission nous semble raisonnable. Ainsi que l'écrit M. le Commissaire Spinelli dans son article "La Communauté face au problème de l'environnement" publié dans le n° 9/10-1971 du Bulletin des Communautés européennes "il ne s'agit pas de tendre à une concentration des compétences qui serait politiquement impossible et d'ailleurs tout à fait irrationnelle. La politique écologique ne peut donner de résultats positifs que si elle est appliquée simultanément et de manière coordonnée à tous les niveaux et si les pouvoirs locaux, régionaux, nationaux, supranationaux et internationaux y participent de façon très active."

Pour parvenir à ces résultats, M. le Commissaire Spinelli propose que les institutions de la Communauté puissent :

- "fixer les lois cadres communes sur la base desquelles les différentes politiques nationales et locales devront développer leur politique particulière en matière d'environnement afin d'assurer et de renforcer le maintien et le perfectionnement de l'unité communautaire;
- assumer la responsabilité directe de certaines actions précises qui ne peuvent être abordées que d'une façon globale;
- promouvoir la création d'un Institut européen de recherche qui, en employant des méthodes interdisciplinaires, détermine et définit les priorités à respecter dans l'ensemble de la Communauté ... effectue l'analyse coût-bénéfice de chaque action envisagée et encourage l'acquisition des connaissances scientifiques et technologiques."

21. Un tel cadre, pour l'intervention communautaire, nous semble raisonnable. Il nous semble en premier lieu important que la Commission puisse disposer en matière de lutte anti-pollution, d'un pouvoir d'enquête, d'information et de coordination. Malgré l'importance du problème, il serait souhaitable qu'un résultat soit acquis dans un délai maximum de cinq ans.

Il s'agit, tout d'abord, pour la Commission de "recueillir, classer, traiter, vérifier et compléter" les données disponibles dans les Etats membres sur les recherches entreprises en matière d'environnement et de procéder à un inventaire des dispositions législatives ou réglementaires adoptées dans les Etats membres, ainsi que des programmes de recherches effectuées dans les laboratoires et instituts nationaux. La Commission avertirait ainsi les milieux intéressés des risques de duplication dans les travaux entrepris et elle pourrait mettre en garde contre les dangers qui résulteraient, pour la libre circulation des marchandises, de la mise en application de ces nouvelles dispositions. La Commission pourrait, chaque fois qu'elle l'estimerait nécessaire, émettre des propositions visant au rapprochement des législations nationales. La Commission centraliserait, d'autre part, les informations fournies par les principales organisations internationales s'occupant des problèmes d'environnement.

Enfin, en vue de favoriser le rapprochement des législations, la Commission posséderait la faculté de fixer, sur la base des observations et renseignements fournis par des équipes scientifiques impartiales, des valeurs standard et des normes types.

22. Dans certains cas, il serait souhaitable que la Commission puisse, ainsi que l'écrit M. le Commissaire Spinelli, assumer la responsabilité directe de certaines actions précises qui ne peuvent être abordées que d'une façon globale. La décision devrait être prise, à cet effet, par le Conseil. Sans vouloir nous approfondir sur les domaines d'intervention directe de la Commission, nous souhaiterions souligner l'importance du problème de relevé et de l'élaboration de données relatives au milieu (problème du monitoring). Le C.C.R. pourrait également se voir confier des tâches d'études et de recherches pour la lutte anti-pollution dans le secteur de l'énergie. Ces actions de vaste ampleur - qui ne pourraient être mises au point dans les différents organismes nationaux - seraient confiées au Centre commun de recherche, selon le principe du "coup par coup".

Le Comité consultatif général d'Euratom a souligné dans son avis sur les propositions du Directeur général du C.C.R. sur le problème de la protection de l'environnement la nécessité d'éviter une dispersion excessive des travaux qui seront confiés au C.C.R. dans ce domaine. (On sait que la proposition de la Commission au Conseil relative à un programme pluriannuel de recherche et d'enseignement prévoit la possibilité, pour le C.C.R., de procéder à des actions dans certains domaines de la protection de l'environnement : mise au point de méthodes d'analyse et de mesure, cheminement des polluants dans l'environnement, effets biologiques des polluants, étude de modèle et analyse de systèmes). Nous aimerions, pour les raisons qui viennent d'être indiquées, souligner ce point et suggérer à la Commission de veiller à ce que le C.C.R. ne double pas, dans son activité, les efforts de recherche entrepris dans les Etats membres et à ce qu'il ne se consacre pas à des problèmes de détail, mais uniquement à des tâches de grande ampleur.

23. La Commission examine enfin, dans sa Première communication, l'opportunité de la création d'un Institut européen de l'environnement, dont le rôle pourrait être d'assurer une coordination au niveau communautaire des études et des recherches entreprises dans la Communauté. Votre rédacteur, bien que cette proposition ne soit formulée, pour le moment, que de façon assez schématique, aimerait faire part du scepticisme que lui inspire une telle proposition. Ne risque-t-on pas, par là, d'ajouter un étage supplémentaire à l'échafaudage, déjà passablement complexe, de la recherche européenne en matière de lutte anti-pollution ? Ne risque-t-on pas par là de créer un

cent-unième institut d'étude et de recherche qui se superposera à la centaine d'organismes identiques existant, selon les renseignements fournis par l'inventaire de l'Annexe D dans les six Etats membres ? Quels seront les tâches de cet organisme ? Sera-t-il ouvert uniquement aux Etats membres ou à tout Etat désireux d'y participer ? Quels seront ses rapports avec le C.C.R. ? Avec les projets retenus, en matière de nuisances, par la conférence ministérielle des 19 Etats ? Autant de questions auxquelles la Commission devra répondre avant qu'il soit possible de se prononcer, en connaissance de cause, sur les mérites de cet éventuel Institut européen de l'environnement. Néanmoins, il est ressorti dès maintenant de l'avis de la majorité des membres de la commission de l'énergie qu'il serait souhaitable qu'un organisme communautaire supervise les actions des différents organismes nationaux et leur donne des directives d'harmonisation et peut-être demain, dans un but d'efficacité, de contrainte si cela est nécessaire.

## VI. Conclusions

24. La commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques approuve les grandes lignes des orientations formulées par la Commission des Communautés européennes dans sa première communication sur la politique de la Communauté en matière d'environnement.

Elle est d'avis qu'une intervention communautaire dans la lutte anti-pollution - notamment contre les pollutions dues à la production ou à l'utilisation d'énergie - est d'une très grande importance pour les raisons qui viennent d'être formulées ci-dessus. Il lui semble, par ailleurs, que la nécessaire rationalisation des efforts européens entrepris dans le secteur de la recherche, en vue d'atténuer ou de mettre un terme aux nuisances, implique une coordination croissante des activités des instituts et centres nationaux, qui ne pourra être obtenue sans une intervention accrue des différents organes communautaires. Elle estime, plus précisément, que l'intervention communautaire devrait tendre, dans une première étape, à la réalisation d'un inventaire des dispositions adoptées dans les différents Etats membres, notamment pour les établissements insalubres et dangereux. Sur la base de cet inventaire, la Commission devrait proposer, conformément aux articles 100 et 101 du Traité de Rome, les directives nécessaires pour mettre un terme aux divergences entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives qui faussent la concurrence. Cette harmonisation des législations prendra fatalement un temps assez long. De plus, elle ne concernera que des matières déjà couvertes par des prescriptions nationales. Or, dans bien des secteurs (notamment les formes de pollution tenant à l'emploi des techniques les plus récentes) les

dispositions prises à l'échelon national sont encore très réduites. C'est la raison pour laquelle il apparaît souhaitable que des dispositions d'ordre général (lois-cadre) puissent être prises directement à l'échelon communautaire, les autorités nationales et locales étant chargées de l'application concrète de ces mesures, en les adaptant notamment aux diversités climatiques, démographiques et à l'inégal degré de développement industriel des zones concernées.

Les bases juridiques des possibilités d'intervention des institutions communautaires dans un des secteurs essentiels de la protection de l'environnement - la lutte contre la pollution de l'air - ont été analysées en détail au chapitre IV 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) et la commission de l'énergie se rallie aux vues qui y sont exprimées, bien que ce problème relève de la compétence d'une autre commission, notamment en ce qui concerne un large recours aux possibilités offertes par l'article 235 du Traité C.E.E. La commission de l'énergie estime que, pour les cas où un recours à cet article ne pourrait être valablement retenu, il conviendrait de procéder à une révision des Traités, conformément à la procédure prévue à l'article 236 du Traité C.E.E.

Enfin, dans le secteur de la recherche, la commission de l'énergie est d'avis qu'il serait souhaitable de reconnaître à la Commission la possibilité d'assumer la responsabilité directe de certaines actions précises qui ne pourront être abordées que de façon globale. Ces actions de grande ampleur devraient être confiées par la Commission au "coup par coup" au Centre commun de recherche, qui pourrait ainsi jouer un rôle important dans la lutte communautaire pour la protection de l'environnement. La Commission pourrait déléguer des responsabilités dans ce domaine à un Institut européen de l'environnement, si un tel Institut était mis sur pied conformément aux espérances de la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques.