

Communautés européennes

PARLEMENT EUROPÉEN

Documents de séance

1972 - 1973

3 mai 1972

DOCUMENT 19/72

Rapport

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

sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil
(doc. 243/71) relative à une directive concernant le rapprochement des
législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions
de polluants provenant des moteurs diesel des véhicules à moteur

Rapporteur: M. Hans Edgar JAHN
''

Par lettre en date du 26 janvier 1972, le Président du Conseil des Communautés européennes a demandé l'avis du Parlement européen, conformément à l'article 100 du traité instituant la C.E.E., sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil relative à une directive concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de polluants des moteurs diesel des véhicules à moteur.

Le Président du Parlement a renvoyé cette proposition, le 7 février 1972, à la commission des affaires sociales et de la santé publique, compétente au fond, et à la commission juridique ainsi qu'à la commission des transports saisies pour avis.

Le 16 février 1972, la commission des affaires sociales et de la santé publique a nommé M. Jahn, rapporteur. Elle a examiné cette proposition au cours de sa réunion du 1er mars 1972.

Au cours de sa réunion des 12 et 13 avril 1972, la commission a adopté la proposition de résolution ainsi que l'exposé des motifs à l'unanimité.

Etai^{ent} présents : M. Müller, président ; Mlle Lulling, vice-président ; MM. Jahn, rapporteur ; Berkhouwer, Berthoin, Mme Carettoni Romagnoli, MM. Dittrich, Van der Gun, Martens (suppléant M. Girardin), Pêtre, Richarts (suppléant M. Ricci), Vandewiele et Vredeling.

Les avis des commissions juridique et des transports sont joints au présent rapport.

S O M M A I R E

	<u>Page</u>
A - PROPOSITION DE RESOLUTION	5
B - EXPOSE DES MOTIFS	9
I. Considérations générales	9
II. Remarques sur les principales dispositions de la proposition de directive	12
III. Examen des avis des commissions saisies pour avis	20
 Avis de la commission juridique	 24
 Avis de la commission des transports	 28

A.

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

portant avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil relative à une directive concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de polluants provenant des moteurs diesel des véhicules à moteur

Le Parlement européen,

- vu la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (1),
 - consulté par le Conseil conformément à l'article 100 du traité instituant la C.E.E. (doc. 243/71),
 - vu le rapport de la commission des affaires sociales et de la santé publique, ainsi que les avis de la commission juridique et de la commission des transports (doc. 19/72),
1. constate que la présentation de cette proposition de directive répond à un souhait qu'il a maintes fois réitéré, et que la directive s'insère judicieusement dans le cadre de la politique commune des transports ;
 2. regrette cependant que la Commission ait présenté sa proposition avec un retard de deux ans par rapport au délai fixé dans le programme général en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges du 28 mai 1969 (2) ;
 3. invite le Conseil, compte tenu de ce retard, à adopter rapidement cette directive ;
 4. prie la Commission d'insister auprès du Conseil pour que l'application de la directive soit étendue, comme elle le propose, aux véhicules dont la vitesse maximale autorisée par la construction est de 25 à 50 km/h ;
 5. attend de la Commission et du Conseil qu'ils arrêtent toutes dispositions utiles, et en particulier fixent des valeurs limites appropriées, afin que les émissions de polluants provenant des moteurs diesel soient réduites à un minimum ;

(1) J.O. n° C 26 du 15.3.1972, p. 42

(2) J.O. n° C 76 du 17.6.1969, p. 1

6. insiste auprès de la Commission et du Conseil pour que l'article 2 ait un caractère impératif, afin d'empêcher que les Etats membres arrêtent des dispositions qui autorisent des émissions de gaz d'échappement polluants excédant les valeurs limites fixées dans la directive ;
7. rappelle à ce propos la demande fondamentale qu'il a adressée à la Commission et au Conseil afin qu'ils cessent de formuler en termes négatifs les réglementations relatives à la protection de l'environnement et édictent des règles ayant force obligatoire pour l'ensemble de la Communauté ;
8. souligne qu'un bon entretien et un réglage correct des moteurs diesel sont particulièrement importants pour éviter l'émission de polluants et estime dès lors qu'il est indispensable que des dispositions sévères assurent un contrôle régulier des moteurs ;
9. estime qu'il est nécessaire, en s'inspirant des directives relatives aux émissions de polluants provenant de moteurs à essence et aux détergents et afin de garantir au plus tôt une protection efficace de l'environnement, de fixer le délai d'application de la directive en examen à six mois à compter de sa notification ;
10. invite en conséquence la Commission à présenter prochainement au Conseil une proposition tendant à modifier la directive concernant les mesures à prendre contre la pollution de l'air par les gaz provenant des moteurs à allumage commandé du 20 mars 1970 (1), proposition qui renfermerait également une réglementation obligatoire pour tous les Etats membres ;
11. estime indispensable que la Commission présente prochainement des propositions d'harmonisation concernant :
 - a) la limitation des émissions de plomb provenant des moteurs équipant les véhicules à moteur,
 - b) les mesures à prendre contre les émissions de polluants provenant de moteurs de tracteurs et de machines agricoles ;
 - c) les mesures à prendre contre les émissions provenant des machines utilisées dans le bâtiment et des engins mécaniques de travail ;
 - d) la réduction du bruit des moteurs équipant les véhicules à moteur et les engins mécaniques de travail ;
12. invite la Commission à faire siennes les modifications qui suivent, conformément à l'article 149 deuxième alinéa du traité instituant la C.E.E. ;
13. invite sa commission compétente à examiner attentivement si la Commission des Communautés européennes modifie sa proposition conformément aux modifications proposées par le Parlement européen et à lui faire éventuellement

(1) J.O. n° L 76 du 6.4.1970

rapport à ce sujet ;

14. charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

Proposition relative à une directive du Conseil concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de polluants provenant des moteurs diesel des véhicules à moteur

Préambule, considérants et article premier inchangés

Article 2

Les Etats membres ne peuvent refuser la réception C.E.E. ni la réception de portée nationale d'un véhicule pour des motifs concernant les émissions de polluants provenant du moteur diesel équipant ledit véhicule, si celui-ci répond aux prescriptions figurant aux annexes I, II, III, IV et VI.

Article 2

Les Etats membres peuvent accorder la réception C.E.E. ou la réception de portée nationale d'un véhicule uniquement dans le cas où le moteur diesel équipant ledit véhicule répond aux prescriptions figurant aux annexes I, II, III, IV et VI.

Article 3 inchangé

Article 4

1. Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions nécessaires pour se conformer à la présente directive, dans un délai de dix-huit mois à compter de sa notification, et en informent immédiatement la Commission.

2. Dès la notification de la présente directive, les Etats membres veillent en outre à informer la Commission en temps utile, pour lui permettre de présenter ses observations, de tout projet ultérieur de dispositions essentielles d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qu'ils envisagent d'adopter dans le domaine régi par la directive.

Article 4

1. Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de six mois à compter de sa notification, et en informent immédiatement la Commission.

2. inchangé

Article 5 inchangé

Annexes I à X inchangées

(1) Texte complet voir J.O. n° C 26 du 15.3.1972, p. 42

EXPOSE DES MOTIFSI. Considérations générales

1. En proposant la directive à l'étude, la Commission répond avec un grand retard à un souhait maintes fois réitéré du Parlement européen.

Dans sa résolution du 12 mars 1970 qui fait suite au rapport établi par M. Fellermaier (doc. 243/69) sur la proposition de directive de la Commission relative aux émissions de gaz polluants en provenance des moteurs à allumage commandé (moteurs à essence) (1), le Parlement invitait la Commission à présenter au plus tôt une proposition de directive relative aux émissions de gaz polluants en provenance des moteurs à auto-allumage (moteurs diesel).

Le programme général en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges (2), prévoyait la mise sur pied d'une réglementation communautaire sur les émissions de gaz provenant des moteurs diesel dès la deuxième phase (présentation des propositions de la Commission au Conseil : avant le 1er janvier 1970 ; décision du Conseil : avant le 1er juillet 1970).

C'est pourquoi, compte tenu de ce retard de deux ans, votre commission des affaires sociales et de la santé publique souhaite voir le Conseil adopter rapidement la directive à l'examen.

2. Dans la question écrite n° 537/70 relative aux mesures communautaires de lutte contre la pollution de l'air par les gaz d'échappement des moteurs diesel (3), M. Adams a appelé l'attention sur les conséquences nuisibles, du point de vue sanitaire, d'un retard de l'entrée en vigueur de la réglementation communautaire dans ce domaine. Les moteurs diesel répandent en moyenne, par tonne de combustible consommée

- 17 kg de matières solides (carbone et poussières), c'est-à-dire 32 fois plus que les moteurs à essence et,
- 24,5 kg d'oxyde azotique, soit deux fois plus que les moteurs à essence.

(1) J.O. n° C 40 du 3.4.1970, p. 28

(2) J.O. n° C 76 du 17.6.1969, p. 1

(3) J.O. n° C 43 du 5.5.1971, p. 8

Les gaz d'échappement des moteurs diesel contiennent des hydrocarbures non brûlés, de l'oxyde de carbone, de l'anhydride sulfureux, des acides, ainsi que des substances cancérigènes. Il est possible de limiter dans une mesure considérable les émissions de gaz polluants nocifs, en ajoutant au carburant certains additifs qui réduisent la fumée.

Dans sa réponse, la Commission déclare avoir connaissance des faits cités par M. Adams. Au sujet de l'affirmation de M. Adams selon laquelle les gaz répandus par les moteurs diesel comptent au nombre des pires polluants de l'atmosphère, la Commission a fait observer que "le pourcentage de ces gaz est très réduit en comparaison des autres polluants".

Par contre, dans le rapport précité de M. Fellermaier sur la proposition de directive relative aux émissions de gaz polluants en provenance des moteurs à allumage commandé équipant les véhicules à moteur, il est déclaré que les moteurs diesel mal réglés nuisent eux aussi à la santé et à la sécurité.

Votre commission souligne à nouveau que, par suite de la rapide croissance de la motorisation au cours de ces dernières années, l'air est pollué, en particulier dans les régions à forte densité de circulation, par des quantités croissantes de gaz d'échappement incommodants ou nocifs. Il est prouvé que la concentration des produits toxiques provenant des moteurs diesel (principalement la suie, les hydrocarbures et l'oxyde azoté) est si forte dans les zones de concentration et les centres urbains que ces produits nuisent à la santé humaine. Leur action nocive s'étend en particulier au système circulatoire, aux tissus, aux muqueuses, aux voies respiratoires et à la conjonctive. La présence dans la suie de substances cancérigènes et d'anhydride sulfureux est particulièrement grave.

4. Ainsi qu'il ressort de la lecture du chapitre consacré à "la circulation routière et la pollution de l'air" dans la note du secrétariat sur le congrès de la "pollution de l'air", tenu à Düsseldorf en octobre 1969 (1), des travaux de ce congrès, il convient de retenir particulièrement les conclusions suivantes :

- des dispositifs spéciaux permettent de réduire à un niveau inoffensif la teneur des gaz d'échappement en produits toxiques ;
- l'amélioration du processus de combustion permet de réduire leur teneur en hydrocarbures à un niveau peu élevé et non toxique.

(1) Cf. doc. PE 23.149, p. 8 et 9.

- l'émission de particules de suie peut être évitée dans une large mesure.

5. Dans le rapport de M. Fellermaier sur les émissions de gaz polluants en provenance des moteurs à allumage commandé équipant les véhicules à moteur, la commission des transports, compétente au fond, a constaté "que la lutte contre la pollution de l'air et de l'eau sera l'une des principales tâches de l'humanité dans les décennies à venir et qu'il convient de saisir toute occasion pour y apporter une contribution active". Il faudrait donc "que l'harmonisation des dispositions relatives aux émissions de gaz polluants en provenance des moteurs à allumage commandé (autrement dit des moteurs à essence) se fasse dans le sens d'une généralisation des dispositions les plus sévères existant en la matière. Il se recommande même que la Communauté aille - si cela est techniquement réalisable - au-delà des prescriptions les plus sévères, plutôt que d'inciter par exemple l'un des pays à assouplir ses dispositions nationales pour se conformer à l'harmonisation européenne" (1).

Votre commission souligne que ces constatations parfaitement exactes doivent également s'appliquer aux gaz d'échappement en provenance des moteurs diesel.

6. La Commission n'a pu répondre clairement à la question de savoir si la réglementation prévue s'inspire des dispositions les plus sévères existantes ou si et, le cas échéant, dans quelle mesure certains pays ont des réglementations plus strictes. Cela ne ressort pas davantage de la proposition de directive examinée et de l'exposé des motifs. Il est seulement dit dans ce dernier que la proposition de directive "représente un nouveau et important pas en avant dans la lutte contre la pollution atmosphérique". Il est également constaté que les émissions de polluants par les moteurs des véhicules peuvent être réduites par l'utilisation des découvertes techniques les plus récentes dans la construction et le réglage des moteurs.

Il faut, à ce sujet, réfuter l'argument qui pourrait être avancé, selon lequel l'application de dispositions trop rigoureuses au sein de la Communauté se traduirait par un renchérissement des exportations vers les pays tiers, de nature à diminuer la compétitivité des industries automobiles de la Communauté sur le marché mondial. Il a déjà été établi dans le rapport Fellermaier (2) que cet argument ne résiste pas à l'examen. En effet, les Etats-Unis, l'un des principaux pays de destination des exportations d'automobiles de la Communauté ont adopté, bien avant les Etats membres, des dispositions plus strictes en matière d'émissions de gaz des véhicules automobiles, qu'ils appliquent égale-

(1) Cf. doc. 243/69, exposé des motifs, paragraphes 5 et 6

(2) Cf. doc. 243/69, exposé des motifs, paragraphe 11.

ment aux véhicules importés. En outre, dans le reste du monde, en particulier dans plusieurs pays dont les marchés sont importants pour les exportations de la Communauté, la tendance est au renforcement de ces dispositions. Si la Communauté prenait les devants dans ce domaine, son exemple inciterait d'autres pays tiers à arrêter des dispositions favorisant la santé.

7. C'est à juste titre que la proposition de directive est fondée sur l'article 100 du traité instituant la C.E.E. Les dispositions des Etats membres présentent sur ce point des divergences qui peuvent entraver les échanges intracommunautaires de marchandises.

Dans l'élaboration de sa proposition, la Commission s'est inspirée des travaux menés en la matière par la Commission économique pour l'Europe de Genève. Elle estime que ce procédé est opportun car un très grand nombre d'Etats sont représentés dans ledit organisme.

8. Le but déclaré de la proposition de directive est de réduire l'émission des substances nocives produites par les moteurs diesel. A cet effet, il est proposé de fixer des valeurs limites pour les coefficients d'absorption de la lumière par les gaz d'échappement de véhicules. La mesure de ces valeurs limites s'effectue selon deux méthodes concernant l'une les essais en régime stabilisé et l'autre les essais en accélération libre.

II. Remarques sur les principales dispositions de la proposition de directive

9. L'article 1er définit le champ d'application de la directive : il s'étend à tout véhicule à moteur équipé de moteur diesel, destiné à circuler sur route avec ou sans carrosserie, ayant au moins 4 roues et une vitesse maximale par construction supérieure à 25 km/h, à l'exception des tracteurs et machines agricoles ainsi que des engins ⁽⁺⁾ de travaux publics (1).

Votre commission invite la Commission européenne à insister auprès du Conseil pour que la directive s'applique, comme elle le propose, aux véhicules dont la vitesse maximale par construction est de 25 à 50 km/h. Précisément les véhicules plus lents émettent en général, pour une même distance, plus de polluants que les véhicules plus rapides. Il est donc incompréhensible que le

(+) n.d.t. : le texte allemand dit "sowie andere Arbeitsmaschinen", ainsi que tout autre engin mécanique de travail

(1) Les mots "avec ou sans carrosserie" ne figurent pas dans le texte allemand. La Commission est priée de compléter dûment ce texte dans l'édition destinée à être publiée au Journal officiel.

Conseil, dans la directive du 20 mars 1970 concernant les mesures à prendre contre la pollution de l'air par les gaz provenant des moteurs à allumage commandé équipant les véhicules à moteur (moteurs à essence) (1), ait porté à 50 km/h la limite inférieure de la vitesse maximale atteinte par les véhicules concernés, limite que la Commission avait proposé de fixer à 25 km/h. Il est bien évident que cette décision a eu pour effet de restreindre sensiblement le champ d'application de la directive, de sorte que les véhicules équipés de moteurs à essence et dont la vitesse maximale par construction est inférieure à 50 km/h peuvent continuer comme avant à polluer fortement l'atmosphère par leurs gaz d'échappement.

Le représentant de la Commission a donné l'assurance que, suivant l'invitation du Parlement, la Commission insisterait auprès du Conseil pour qu'il fasse sienne sa proposition.

10. L'article 2 constitue la disposition maîtresse de la directive. D'après cet article, les Etats membres ne peuvent refuser la réception C.E.E. ni la réception de portée nationale d'un véhicule pour des motifs concernant les émissions de polluants provenant du moteur diesel équipant ledit véhicule, si celui-ci répond aux prescriptions figurant aux annexes I, II, III, IV et VI.

Cette formule négative, déjà rencontrée à plusieurs reprises dans les propositions de directive de la Commission en matière de protection de l'environnement, a été critiquée plusieurs fois par le Parlement européen et par plusieurs de ses commissions. Dans l'avis joint au rapport que M. Jahn (2) a établi en son temps sur la nécessité d'une action communautaire dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air (cf. paragraphe 26), la commission économique soulignait que la Commission ne saurait élaborer les dispositions communautaires pour la protection de l'environnement en se basant exclusivement sur la nécessité d'assurer la libre circulation des marchandises, car son action n'aurait alors qu'un effet limité sur le plan de la politique de l'environnement. Elle ne pourrait alors agir que dans un domaine limité et en serait réduite à suivre l'évolution. Comme exemple typique d'une évolution fâcheuse dans ce domaine, la commission économique citait la directive n° 70/220/CEE du Conseil du 20 mars 1970 sur les mesures à prendre contre la pollution de l'air par les gaz provenant des moteurs à allumage commandé équipant les véhicules à moteur. Cette directive ne peut même pas être considérée comme l'embryon d'une politique communautaire de l'environnement étant formulée en termes négatifs. Selon la directive en effet, les Etats membres ne peuvent refuser la réception d'un véhicule si la teneur en oxyde de carbone des gaz d'échappement émis au régime du ralenti ne dépasse pas 4,5 %, ce qui signifie que la réception peut très bien être accordée lorsque la teneur en oxyde de carbone dépasse 4,5 %.

(1) Cf. J.O. n° L 76 du 6.4.1970, p. 1 .

(2) Doc. 181/71

En conclusion la commission économique constatait que la Commission avait établi sa proposition en s'inspirant exclusivement de la nécessité d'assurer la libre circulation des marchandises. Or, la politique communautaire de l'environnement doit être vue dans une perspective plus large. La commission des affaires sociales et de la santé publique avait fait sien le point de vue de la commission économique et appuyé énergiquement sa demande (1).

11. La proposition de directive de la Commission concernant le rapprochement des législations des Etats membres relative aux détergents (doc. 106/71) a posé des problèmes de même ordre. Sa portée juridique réduite apparaît à l'évidence lorsqu'on examine le texte de son article 2 :

"Les Etats membres ne peuvent, pour des motifs concernant la biodégradabilité des agents de surface, interdire ni entraver la mise sur le marché et l'emploi des détergents lorsque la biodégradabilité des agents de surface qui y sont contenus est de 80 % au moins pour chacune des catégories suivantes : anioniques, cationiques, ampholytes et non ioniques".

Il en résulte qu'inversement les Etats membres sont libres d'autoriser la mise sur le marché et l'emploi de détergents même lorsque leur biodégradabilité est bien inférieure à 80 %. Cette possibilité est confirmée, dans la proposition de directive relative aux détergents, par l'article 3 paragraphe 1, qui est ainsi libellé : "Si un Etat constate qu'un détergent n'atteint pas un taux de biodégradabilité des agents de surface de 80 %, tel que prévu à l'article 2, il peut en interdire la mise sur le marché et l'emploi sur son territoire". Ces constatations ont été faites à l'époque par la commission des affaires sociales et de la santé publique, compétente au fond, en accord avec la commission politique, saisie pour avis.

Il est évident que ces dispositions à caractère non obligatoire ne permettent pas d'assurer une protection efficace de l'environnement. C'est à juste titre que, dans la résolution sur la proposition de directive de la Commission relative aux détergents, qu'il a adoptée à la suite de la présentation du rapport de M. Liogier (doc. 192/71), le Parlement européen a insisté, "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

(1) Cf. rapport de M. Jahn, doc. 181/71, paragraphe 96.

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". Comme il ressort du rapport de M. Liogier, le Parlement européen a procédé aux modifications correspondantes aux articles 2 et 3 de la proposition de directive de la Commission. Lors du débat en séance plénière du 18 janvier 1972 (1), le commissaire compétent, M. Spinelli, a marqué expressément l'accord de la Commission sur ces modifications (2).

Enfin, le problème de la portée juridique réduite des propositions présentées jusqu'ici par la Commission pour la protection de l'environnement est également abordé dans le rapport de M. Jahn sur la première Communication de la Commission sur la politique de la Communauté en matière d'environnement (doc. 9/72). Au paragraphe 9 de la proposition de résolution, la Commission et le Conseil sont invités "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."

12. A propos de la question de principe à l'examen, il convient également de mentionner la question écrite n° 2/71 posée au Conseil par M. Dittrich sur la portée juridique des mesures prises par la Communauté contre la pollution de l'air par les gaz d'échappement des moteurs de véhicules (3). A la question de savoir si le Conseil croit avoir, par les dispositions dépourvues de caractère obligatoire de la directive du 20 mars 1970 relative aux gaz provenant des moteurs à essence, contribué efficacement à la lutte contre la pollution de l'air, le Conseil a répondu très ouvertement : "Les Etats membres sont bien restés libres, au regard des dispositions communautaires, d'accorder la réception d'une voiture dont les gaz d'échappement contiennent plus de monoxyde de carbone que la limite inférieure prescrite dans la directive, mais ils peuvent également ne pas tolérer un dépassement de cette limite."

Bien que l'objectif immédiat de la directive ait été l'élimination d'entraves aux échanges, le Conseil, en adoptant ce texte, a néanmoins déclaré que les dispositions nationales à prendre par les Etats membres en vue d'appliquer la directive communautaire représentent un instrument important dans la lutte contre la pollution de l'air".

(1) Cf. débats des séances des 17, 18 et 19 janvier 1972, Journal officiel, J.O. annexes n° 145, janvier 1972, p. 83

(2) Cf. également la question écrite n° 598/71 de M. Jahn, Bulletin n° 56/71, p. 8

(3) Cf. J.O. n° C 65 du 29.6.1971, p. 2

Il est bien évident que de telles déclarations du Conseil n'ont aucune signification sur le plan de la pratique, car les Etats membres ne s'estiment liés que par des dispositions contraignantes.

13. C'est pourquoi votre commission exprime à nouveau sa déception du fait que la Commission a formulé en termes non obligatoires l'article 2 de la proposition de directive à l'examen. Cela signifie que les Etats membres ont à tout moment la faculté d'accorder la réception à un véhicule, même si celui-ci ne répond pas aux prescriptions des annexes mentionnées. En d'autres termes : rien n'est changé et on ne peut dire - comme la Commission l'affirme - que "la proposition de directive représente un nouveau et important pas en avant dans la lutte contre la pollution atmosphérique".

C'est pourquoi votre commission insiste, fidèle à sa position antérieure, pour que les dispositions essentielles de la directive (article 2) soient formulées en termes obligatoires, c'est-à-dire comme suit :

"Les Etats membres peuvent accorder la réception C.E.E. ou la réception de portée nationale d'un véhicule uniquement dans le cas où le moteur diesel équipant ledit véhicule répond aux prescriptions figurant aux annexes I, II, III, IV et VI".

Elle invite la Commission à présenter prochainement au Conseil, conformément à l'article 149 deuxième alinéa du traité instituant la C.E.E., une proposition de modification en ce sens.

Le représentant de la Commission a déclaré que l'harmonisation totale souhaitée par votre commission reporterait à un délai beaucoup plus lointain l'application de la directive. A cette observation, la commission des affaires sociales et de la santé publique objectera que la Communauté doit mettre tout en oeuvre pour parvenir à une réglementation obligatoire qui assure la protection de la santé publique. Elle insiste pour que, conformément au deuxième alinéa de l'article 149, la Commission soumette au Conseil la proposition de modification exigée.

14. L'objection que la Commission pourrait avancer, à savoir que la directive du Conseil du 20 mars 1970 sur les gaz provenant de moteurs à essence, avec sa réglementation non obligatoire, constitue déjà un précédent et que le Conseil ne s'écartera plus de l'attitude adoptée, ne résiste pas à l'examen. A cet égard, on se réfèrera à la suite de la réponse donnée par le Conseil à la question écrite précitée de M. Dittrich. En effet, M. Dittrich avait encore demandé : "Le Conseil est-il disposé à examiner s'il ne serait pas possible, eu égard à l'acuité croissante du problème de la pollution de l'air, de modifier, dans un avenir proche, la directive de façon que la disposition en cause soit formulée en termes plus contraignants ? " Or le Conseil n'exclut pas cette possibilité, mais rappelle la nécessité pour la Commission d'user de son droit

d'initiative : "Le Conseil ne pourrait envisager une modification de la directive qu'il a arrêtée que sur proposition de la Commission et après avoir consulté l'Assemblée et le Comité économique et social, conformément aux dispositions de l'article 100 du traité instituant la C.E.E.. Il incombe, dès lors, à la Commission d'apprécier, sur la base de l'expérience acquise lors de l'application de la directive s'il convient de proposer de telles modifications".

Votre commission des affaires sociales et de la santé publique demande donc à la Commission de présenter une proposition tendant à modifier en ce sens la directive du 20 mars 1970. Ce sera pour la Commission une façon de prouver qu'elle a vraiment à coeur de réaliser la politique communautaire de l'environnement dont elle se fait l'avocat.

Votre commission rappelle que dans le cadre de l'avis du Parlement européen sur la proposition de directive de la Commission relative aux gaz provenant des moteurs à essence, elle avait déjà souhaité une solution allant dans le sens d'une protection efficace de l'environnement. Au paragraphe 10 de l'avis élaboré par M. Merchiers et joint au rapport de M. Fellermaier (doc. 243/69), elle déclarait : "L'article 2 stipule que les Etats membres ne peuvent refuser la réception de portée nationale ni la réception C.E.E. si les véhicules répondent à certaines conditions, ce qui implique que les Etats membres auront la possibilité d'autoriser la mise en circulation de véhicules dépourvus d'appareils d'épuration des gaz d'échappement. La commission regrette le maintien de cette possibilité. Pour des raisons de santé publique, elle aurait préféré que les dispositifs de limitation des émissions de gaz polluants soient rendus obligatoires dans toute la Communauté".

Sur ce point, le représentant de la Commission a déclaré que la réalisation des vœux formulés par votre commission se heurterait à des difficultés. Il n'a cependant pas indiqué la nature de ces difficultés.

15. Suivant l'article 3, les modifications qui sont nécessaires pour adapter au progrès technique les prescriptions des annexes I à X sont arrêtées conformément à la procédure prévue à l'article 13 de la directive du Conseil, du 6 février 1970, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques.

Votre commission approuve cette réglementation souple, qui correspond aux dispositions de l'article 5 de la directive du 20 mars 1970 sur les gaz provenant des moteurs à essence.

16. Conformément à l'article 4 paragraphe 1, les Etats membres mettent en vigueur les dispositions nécessaires pour se conformer à la présente directive, dans un délai de dix-huit mois à compter de sa notification, et en informent immédiatement la Commission.

Ce long délai est en contradiction avec la nécessité d'une solution

rapide du problème. Comme on l'a déjà déploré aux paragraphes 1 et 2 du présent rapport, la Commission est déjà en retard de deux ans par rapport au programme général en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges. Compte tenu des dangers qui, de l'aveu même de la Commission, menacent la santé publique, une application accélérée de la directive est indispensable. Elle est d'ailleurs possible sans difficulté si l'on considère que la directive du 20 mars 1970 sur les gaz provenant des moteurs à essence a été notifiée le 6 avril 1970 et qu'une partie de ses dispositions a été déjà appliquée à peine six mois après, le 1er octobre 1970. De même, la proposition de directive de la Commission sur les détergents, axée sur la protection de l'environnement, prévoit l'application de la directive par les Etats membres dans les six mois à compter de sa notification. Ces exemples montrent que lorsque la bonne volonté existe, il est parfaitement possible d'agir rapidement.

C'est pourquoi votre commission souhaite que, suivant l'exemple des directives sur les gaz provenant des moteurs à essence et sur les détergents, le délai d'application de la directive examinée soit ramené de 18 à 6 mois à compter de la notification de la directive.

Le représentant de la Commission a déclaré qu'il serait difficile de satisfaire le vœu et de réduire le délai, attendu que la conversion au nouveau procédé prévu pour mesurer les émissions de gaz ne peut être effectué à court terme. En revanche, votre commission s'est déclaré convaincue qu'il doit être possible, à condition que tous les intéressés manifestent de la bonne volonté, d'appliquer ce procédé, qui a été examiné par les experts et qui a fait ses preuves, dans un délai de six mois à l'ensemble de la Communauté.

17. Selon le texte allemand (1) de l'article 4 paragraphe 2, les Etats membres informent la Commission en temps utile, pour lui permettre de présenter ses observations, de tout projet ultérieur de dispositions d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qu'ils envisagent d'adopter dans le domaine régi par la directive.

Votre commission constate avec satisfaction que cette disposition répond à son vœu et s'applique à tous les projets et non pas seulement aux projets "essentiels" ou "les plus importants".

Mais il est nécessaire que la Commission oppose au Conseil l'énergie nécessaire pour que cette disposition soit adoptée. Lors de l'examen de la directive sur les gaz provenant des moteurs à essence, elle n'a pas été en mesure de le faire, puisque loin d'accepter sa proposition d'étendre l'obligation d'information à "tout projet ultérieur de dispositions d'ordre législatif, réglementaire ou administratif", le Conseil a malheureusement limité cette obligation d'information aux "dispositions essentielles de droit interne".

(1) Les textes français, italien et néerlandais, dans lesquels figure le mot "essentiels" réproposé par votre commission, doivent être mis en concordance avec le texte allemand.

18. La proposition de directive contient dix annexes, qui concernent en particulier les définitions, les symboles des valeurs corrigées du coefficient d'absorption, la conduite des essais, les valeurs limites pouvant être utilisées lors des essais, les méthodes d'essai permettant de les mesurer, les spécifications du carburant de référence utilisé pour les essais, les caractéristiques, l'installation et l'utilisation des opacimètres.

Faute de connaissances techniques suffisantes, votre commission n'est pas en mesure de porter un jugement sur tous les détails figurant dans les dispositions des annexes. A ses yeux l'essentiel est que ces dispositions soient conçues et qu'en particulier les valeurs limites soient fixées de façon à réduire à un minimum les émissions de gaz polluants.

Le représentant de la Commission a constaté à ce propos que les valeurs limites prévues, tout au moins dans le cas des voitures utilitaires, assurent une amélioration de la protection de l'environnement.

III. Examen des avis des commissions saisies pour avis

19. Votre commission a examiné attentivement les avis des commissions saisies pour avis. Il s'agit :

- de l'avis élaboré par M. Armengaud au nom de la commission juridique (PE 29.608/déf.),
- de la lettre du président de la commission des transports du 20 mars 1972 au président de la commission des affaires sociales et de la santé publique (PE 29.657).

Ces documents sont joints au présent rapport.

20. La base juridique choisie pour fondement de la directive (article 100 du traité instituant la C.E.E.) n'a appelé aucune objection de la part de la commission juridique.

La commission juridique a émis des critiques à l'encontre de l'article 1er, qui exclut du champ d'application de la directive les tracteurs et machines agricoles et les engins de travaux publics (+). Elle a fait observer que ce sont précisément les moteurs de ces véhicules qui provoquent des émissions importantes de gaz polluants. Suivant les déclarations du représentant de la Commission européenne, celle-ci a l'intention de présenter des propositions de directive distinctes pour ces machines.

En raison des risques que ces machines présentent pour l'environnement et des dommages qu'elles provoquent, votre commission invite la Commission européenne à mener rapidement à terme l'élaboration des propositions de directive annoncées.

21. En accord avec votre commission (cf. paragraphes 10 à 14 du présent rapport), la commission juridique regrette que l'article 2 se situe dans la perspective de l'harmonisation optionnelle, en sorte qu'une véritable harmonisation n'est pas assurée. En effet, ainsi formulé, cet article laisse aux Etats membres la possibilité d'adopter des dispositions nationales moins sévères que les dispositions communautaires, ce qui ôte à la directive une partie de son efficacité. C'est pourquoi la commission juridique estime à juste titre opportun de prévoir une harmonisation des dispositions nationales à partir des prescriptions communautaires, celles-ci étant alors considérées comme un minimum.

En proposant de rédiger en termes impératifs l'article 2 (cf. paragraphe 13 du présent rapport), notre commission entend déférer à ce vœu de la commission juridique.

(+) cf. n.d.t., p. 12.

22. La commission juridique estime approprié le délai de 18 mois prévu au paragraphe 1 de l'article 4.

Néanmoins, en raison des dangers qui menacent la santé publique, votre commission insiste pour que la directive soit appliquée dans les six mois à compter de sa notification. Elle rappelle les précédents des directives sur les gaz d'échappement des moteurs à essence et sur les détergents, cités au paragraphe 16 du présent rapport.

23. Enfin, la commission juridique formule trois critiques à l'encontre du libellé des dispositions du paragraphe 2 de l'article 4 (cf. paragraphe 8 de l'avis de M. Armengaud). Deux de ces critiques, que votre commission estime justifiées, peuvent être écartées dès lors que le texte allemand est reconnu comme le seul faisant foi et que les versions établies dans les autres langues officielles sont modifiées en conséquence.

En outre, la commission juridique demande que, pour être à même de présenter ses observations sur les projets, la Commission ne soit pas informée - comme il est proposé dans le texte de la Commission - en temps utile, mais immédiatement.

Votre commission estime qu'il n'est pas indispensable de satisfaire cette revendication de la commission juridique car il lui paraît suffisant d'informer la Commission en temps utile. Aussi bien le Parlement a déjà été conduit à approuver cette formule dans nombre de propositions antérieures d'harmonisation présentées par la Commission. Par conséquent, il ne lui paraît pas nécessaire de modifier le paragraphe 2 de l'article 4.

24. Dans son avis, la commission des transports se félicite de ce que la Commission des Communautés a donné suite à la proposition contenue dans le rapport de M. Fellermaier (doc. 243/69) d'harmoniser également les dispositions relatives aux moteurs à auto-allumage (moteurs diesel). Elle invite le Conseil à adopter cette proposition dans les meilleurs délais.

Votre commission se rallie à cette opinion de la commission des transports et formule une demande en ce sens au paragraphe 3 de la proposition de résolution.

25. De l'avis de la commission des transports, l'harmonisation prévue s'impose non seulement pour des raisons sanitaires et commerciales, mais également pour des raisons relevant de la politique des transports. Elle permet en particulier de libérer le trafic routier à l'intérieur de la Communauté et de faciliter l'estimation des coûts d'infrastructure (y compris les coûts annexes de la circulation routière).

26. La commission des transports constate également que la proposition de directive s'insère judicieusement dans le cadre de la politique commune des transports. Cette constatation est reprise dans la proposition de résolution.

27. Enfin la commission des transports estime opportun d'indiquer dans la proposition de résolution que la Commission devrait présenter d'urgence une proposition d'harmonisation concernant la limitation de la teneur en plomb des carburants.

Une telle réglementation communautaire contribuerait en effet à assurer une protection efficace de l'environnement ; aussi votre commission y souscrit-elle en principe. Ce qui lui importe cependant est l'effet escompté et le choix des moyens peut être laissé aux Etats membres. Cela signifie, en l'occurrence, que l'effet souhaité - la réduction sensible des émissions de plomb provenant des moteurs des véhicules - ne doit pas obligatoirement être obtenu par la réduction de la teneur en plomb des carburants ; il peut également être atteint par l'incorporation d'appareils efficaces d'absorption du plomb dans les dispositifs d'échappement des véhicules à moteurs. Votre commission s'est déjà prononcée en ce sens dans le rapport élaboré par M. Jahn sur la première communication de la Commission sur la politique de la Communauté en matière d'environnement (1).

C'est pourquoi votre commission parle, au paragraphe 11 lettre a) de la proposition de résolution, de "limitation des émissions de plomb provenant des moteurs équipant les véhicules à moteurs". Cette formule plus souple tient compte de la demande de la commission des transports.

Suivant les déclarations de son représentant, la Commission, dans le cadre de sa proposition tendant à compléter le programme général en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges, a prévu une réglementation en ce sens.

28. Enfin, la commission des transports demande à votre commission des affaires sociales et de la santé publique de tenir compte des points suivants :

- importance d'un bon entretien et d'un réglage correct des moteurs diesel pour éviter la pollution de l'air ;
- nécessité d'un contrôle régulier des moteurs ;
- élaboration de dispositions communautaires pour limiter les inconvénients causés par le bruit.

Votre commission est consciente de l'importance de ces indications et les a reprises dans la proposition de résolution.

(1) Cf. doc. 9/72, Exposé des motifs, paragraphe 52.

En ce qui concerne l'élaboration demandée de dispositions communautaires en vue de combattre le bruit, le représentant de la Commission a rappelé la directive concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au niveau sonore admissible et au dispositif d'échappement des véhicules à moteur que le Conseil a arrêtée le 6 février 1970 et qui est d'ores et déjà en vigueur (1).

Si cette directive devait se révéler insuffisante, la Commission est disposée à présenter des propositions complémentaires pour étendre la portée de ces mesures et en accroître la rigueur.

29. La commission des transports s'est également demandé si la forme de la directive était appropriée ou s'il n'aurait pas été préférable de choisir la forme juridique du règlement pour la proposition examinée.

Votre commission estime que la forme de la directive est plus appropriée car - comme il est exposé au paragraphe 27 du présent rapport - le choix des moyens permettant d'atteindre l'objectif commun devrait être laissé aux Etats membres.

(1) J.O. n° L 42 du 23.2.1970

Avis de la commission juridique

Rapporteur pour avis : M. André ARMENGAUD

Le 21 février 1972, la commission juridique a désigné M. ARMENGAUD comme rapporteur pour avis.

Au cours de la réunion du 20 mars 1972, elle a examiné le projet d'avis et l'a adopté à l'unanimité.

Etaients présents : MM. Brouwer, président ; Bermanni, vice-président ; Armengaud, rapporteur pour avis ; Aigner (suppléant M. Dittrich), Alessi, Ballardini, Héger, Lautenschlager, Meister, Memmel, Reischl, Schuijt, Springorum.

I. INTRODUCTION

1. Par lettre du 3 février 1972, le président du Parlement européen a renvoyé à la commission des affaires sociales et de la santé publique, compétente au fond, ainsi qu'à la commission des transports et à la commission juridique, saisies pour avis, la proposition de la commission relative à une directive concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de polluants provenant des moteurs diesel des véhicules à moteur.

2. Cette proposition de directive fait suite à la directive concernant le rapprochement des législations relatives aux émissions de gaz polluants provenant des moteurs à allumage commandé (moteurs à essence), arrêté par le Conseil le 20 mars 1970 (1).

Le Parlement européen s'est prononcé sur cette directive le 12 mars 1970 (2), sur la base d'un rapport élaboré par M. Fellermaier au nom de la commission des transports (doc. 243/69).

3. La proposition de directive, qui fait l'objet du présent avis, vise à réduire l'émission de gaz polluants provenant des moteurs fonctionnant selon le principe de l'allumage par compression (moteurs diesel); une fois adoptée par le Conseil, elle constituera un progrès nouveau et important dans la lutte contre la pollution atmosphérique.

II. EXAMEN DE LA DIRECTIVE PROPOSEE

4. La proposition de directive à l'examen est fondée sur l'article 100 du traité. Votre commission n'a pas d'objection à formuler quant à cette base juridique.

5. L'article 1 précise que par véhicule à moteur diesel l'on entend tout véhicule équipé d'un moteur diesel ayant au moins 4 roues et une vitesse maximale supérieure à 25 km/h. Sont exclus du champ d'application de la directive les véhicules ayant une vitesse inférieure à 25 km/h, les tracteurs et les machines agricoles, ainsi que les engins de travaux publics.

Votre commission estime qu'à défaut d'autres directives relatives à ces derniers véhicules, l'exclusion de ces derniers du champ d'application de la présente directive n'est pas justifiée. En effet, ce sont précisément ces véhicules qui provoquent sur leur lieu d'utilisation des émissions denses de gaz polluants, surtout dans les agglomérations.

(1) J.O. n° L 76 du 6.4.70

(2) J.O. n° C 40 du 3.4.70

Toutefois, il faut reconnaître que les machines agricoles mues par un moteur diesel fonctionnent dans des endroits aérés et isolément, ce qui réduit leur nocivité au titre de la pollution. En outre, la Commission des Communautés européennes a fait savoir qu'elle était sur le point de préparer des directives pour les véhicules diesel qui ne sont pas visés par le présent texte. Dans ces conditions, votre commission renonce à l'amendement qu'elle entendait recommander à la commission des affaires sociales et de la santé publique.

6. L'article 2 stipule que les Etats membres ne peuvent refuser la réception C.E.E. ni la réception de portée nationale d'un véhicule à moteur diesel, si celui-ci répond aux prescriptions figurant aux annexes techniques de la directive.

Cet article se situe dans la perspective de l'harmonisation optionnelle, en ce sens que les prescriptions communautaires fixées dans les annexes ont la même valeur que les prescriptions nationales. En d'autres termes, un Etat membre ne peut refuser la réception nationale d'un véhicule pour le motif que l'équipement et les caractéristiques de celui-ci ne sont pas conformes aux prescriptions nationales, alors qu'elles sont conformes aux prescriptions communautaires.

Votre commission rappelle, à ce propos, que la directive ne prévoit pas l'harmonisation des prescriptions nationales dans le domaine qui fait l'objet de la directive. Il se peut donc que les dispositions nationales de certains Etats membres soient moins sévères que les dispositions communautaires, ce qui ôte à la directive une partie de son efficacité. Il serait donc opportun de prévoir une harmonisation des dispositions nationales sur la base minimum des prescriptions communautaires.

7. L'article 3 définit la procédure pour adapter au progrès technique les prescriptions des annexes. Sur cet article, votre commission n'a pas d'observations à formuler.

8. Le paragraphe 1 de l'article 4 stipule que les Etats membres mettent en vigueur les dispositions nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de 18 mois à compter de sa notification.

Ce délai est long si l'on considère que la présente directive a déjà un retard de deux ans par rapport au calendrier prévu par le programme général en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges (1). Néanmoins, pour ne pas imposer aux constructeurs une gêne excessive, votre commission accepte le délai proposé de 18 mois étant entendu que la Commission des Communautés européennes devra veiller à son application stricte et à refuser

(1) J.O. n° C 76 du 17.6.1969, p. 1

tout accommodement à l'égard de son respect.

Au paragraphe 2 de l'article 4, il est dit que les Etats membres veillent à informer la Commission, en temps utile, de tout projet ultérieur de dispositions essentielles qu'ils envisagent d'adopter dans le domaine régi par la présente directive.

Cette disposition appelle différentes observations. En effet, il apparaît tout d'abord opportun de prévoir que les Etats membres informent la Commission et non qu'ils veillent à l'informer. En deuxième lieu, cette information devrait intervenir immédiatement et non en temps utile, comme cela est prévu en général dans les directives. Enfin, on devrait supprimer le mot essentielles, comme votre commission et également le Comité économique et social l'ont demandé à différentes reprises lors de l'examen des précédentes directives, ce terme se prêtant à des appréciations subjectives par les administrations nationales.

9. Sous réserve de ces remarques, la commission juridique approuve la présente proposition de directive.

Avis de la commission des transports

Lettre adressée le 20 mars 1972 par M. Wolfgang Schwabe à M. Josef Müller

Monsieur le Président,

Lors de sa réunion des 20 et 21 mars 1972, la commission des transports a examiné, sur la base d'un rapport oral de M. Schwabe, la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil relative à une directive concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de polluants provenant des moteurs diesel des véhicules à moteur et adopté à l'unanimité l'avis suivant :

1. Dans son rapport du 9 mars 1970 (doc. 243/69), élaboré par M. Fellermaier, la commission des transports avait déjà souligné la nécessité d'harmoniser non seulement les dispositions concernant les moteurs à allumage commandé équipant les véhicules à moteur, mais également les dispositions concernant les moteurs à auto-allumage (moteurs diesel).

Elle se félicite de ce que la Commission des Communautés ait maintenant présenté une proposition en ce sens et invite le Conseil de ministres à adopter cette proposition dans les meilleurs délais.

2. Une telle harmonisation s'impose non seulement pour des raisons impératives sur le plan sanitaire et commercial, mais également pour des raisons relevant de la politique des transports. La libre circulation intracommunautaire des transports routiers pourrait être entravée si des véhicules agréés dans un pays ne répondaient pas aux normes prescrites dans un autre. L'estimation des coûts d'infrastructure des routes devrait inclure en plus des frais proprement dits de construction et d'entretien des routes, les coûts annexes de la circulation routière, tel que le coût de la protection de l'environnement. La limitation de la pollution de l'air par l'harmonisation des dispositions au niveau le plus élevé possible faciliterait cette estimation.

3. La proposition de la Commission s'insère judicieusement dans le cadre de la politique commune des transports. C'est pourquoi la commission des transports recommande l'adoption de la proposition de la Commission et ne propose, pour sa part, aucune modification.

4. Cependant, la commission des transports invite la commission des affaires sociales et de la santé publique, saisie au fond, à tenir compte des points suivants lors de la rédaction de son rapport :

- pour éviter la pollution de l'air, le bon entretien et le réglage approprié des moteurs diesel sont particulièrement importants ;
- c'est pourquoi ces moteurs doivent être soumis à des contrôles réguliers ;
- la Commission devrait présenter d'urgence une proposition concernant la limitation de la teneur en plomb des carburants comme l'a demandé la commission des transports dans le rapport de M. Fellermaier mentionné ci-dessus ;
- la législation communautaire devrait considérer non seulement la pollution de l'air, mais également les inconvénients causés par le bruit.

Enfin, la commission des transports s'est demandé si la forme de la directive était appropriée ou s'il n'aurait pas été préférable de choisir la forme juridique du règlement.

Etaient présents lors de l'adoption de cet avis : M. Oele, président ; MM. Kollwelter et Biaggi, vice-présidents ; M. Schwabe, rapporteur ; MM. Faller, Giraud, Meister, Noe', Richarts, Seefeld.

La commission des transports a chargé son rapporteur de vous transmettre cet avis.

.....

(s) Wolfgang Schwabe

