

N° 445

# SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1990 - 1991

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 juillet 1991.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1) instituée par l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée,*

*sur*

**l'Agence européenne pour l'environnement**

Par M. André ROUVIÈRE,

Senateur.

---

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, *président* ; Michel Caldagues, Claude Estier, Michel Poniatoski, Xavier de Villepin, *vice-présidents* ; Ernest Cartigny, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Michel Miroudot, Jacques Oudin, André Rouvière, René Tregouët, *secrétaires* ; MM. Hubert d'Andigne, Germain Authie, Jean-Pierre Bayle, Maurice Blin, André Bohl, Guy Cabanel, Jean Delaneau, Charles Descours, Jean Dumont, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Jacques Golliet, Yves Guena, Emmanuel Hamel, Rémi Herment, André Jarrot, Jean-Pierre Masseret, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Minetti, Georges Othily, Robert Pontillon.

Communautés européennes - Politique de l'environnement - Lutte contre la pollution - Protection de l'environnement - Rapports d'information

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>I. UN IMPÉRATIF COMMUNAUTAIRE .....</b>	6
<b>A. LE DÉVELOPPEMENT DE LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT JUSQU'A L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN .....</b>	6
1. Du Traité de Rome à l'Acte unique .....	6
2. L'Acte unique européen .....	11
<b>B. L'AGENCE EUROPÉENNE POUR L'ENVIRONNEMENT .</b>	19
1. Organisation .....	19
2. La question du siège .....	23
3. Compétences .....	24
<b>II. UNE INSTITUTION EFFICACE ET RESPECTANT LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ .....</b>	30
<b>A. UNE INSTITUTION EFFICACE .....</b>	30
1. Un instrument de progrès scientifique .....	31
2. Un instrument de cohérence de l'action communautaire	32
<b>B. UNE STRUCTURE DE COORDINATION INTRACOMMUNAUTAIRE, OUVERTE AUX AUTRES ETATS EUROPÉENS .....</b>	36
1. Une institution qui doit respecter l'équilibre des compétences et le principe de subsidiarité .....	36
2. L'instrument du progrès de toute l'Europe	49
<b>III. LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION .....</b>	54
<b>IV. CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION .....</b>	57

Conclu en pleine phase de croissance et de reconstitution de l'appareil productif, le Traité de 1957 avait pour objectif de favoriser encore cette croissance en libérant les mécanismes de concurrence, en ouvrant la voie à une allocation optimale des moyens de production et en permettant les rationalisations et les économies d'échelle grâce au "marché commun".

La préservation de l'environnement était totalement absente du Traité de Rome, si ce n'est dans les dispositions de l'article 36 qui permettaient aux Etats membres d'édicter des mesures dérogatoires aux règles de libre circulation pour des motifs de "... protection de la santé et de la vie ... des animaux ou de préservation des végétaux..."

La seule mention d'éléments de protection de l'environnement, on le voit, qui figurait au Traité se bornait à rappeler ... les compétences des Etats en cette matière.

Nulle trace donc de compétence communautaire dans un domaine où la prise de conscience d'intérêts collectifs n'était pas encore à l'ordre du jour, tout occupés qu'avaient été les Etats fondateurs à organiser d'abord leur approvisionnement en énergie dans le cadre du Traité C.E.C.A. puis un espace de prospérité enfin recouverte bâti sur un appareil productif stimulé par les perspectives d'un marché commun entre la France, l'Allemagne, l'Italie et le Bénélux.

Ce n'est qu'au fur et à mesure du développement de la production industrielle, et la croissance économique se confirmant d'année en année, que la préoccupation de l'environnement se fit jour parmi les débats communautaires, aiguillonés par le retentissement de travaux comme ceux du Club de Rome et les mouvements de contestation de la "société de consommation".

Accompagnant cette prise de conscience, les institutions européennes allaient mettre en oeuvre les premières actions communautaires de protection de l'environnement, sur la base de l'article 235 du Traité qui prévoit la possibilité d'adopter à l'unanimité, des mesures concourant à l'établissement du marché commun, alors même qu'aucune procédure ni aucune compétence précise n'ont été inscrites dans le Traité.

C'est en 1986 que la protection de l'environnement a finalement été consacrée par l'Acte unique européen au rang des nouvelles compétences communautaires. L'Acte unique, cependant, n'en fait qu'une compétence subsidiaire pour la Communauté et précise les objectifs et les procédures de cette nouvelle politique communautaire.

C'est donc sur la base du Traité modifié par l'Acte unique européen, que, sur la suggestion de la France et de l'Allemagne, la Commission a proposé l'institution d'une "Agence européenne pour l'environnement".

Si cette institution a été formellement décidée par un Conseil des Ministres du 7 mai 1990, l'Agence n'a pas encore pu fonctionner effectivement, faute d'accord sur la ville qui en deviendra le siège.

Ce délai peut être l'occasion d'une réflexion sur les missions futures de l'Agence, d'autant plus que le règlement qui l'institue, prévoit expressément, que "au plus tard deux ans" après le début du fonctionnement de l'agence, elle pourra recevoir, si les organes communautaires en décident ainsi, "de nouvelles tâches".

Le présent rapport s'attachera donc, outre la description de l'organisation et du fonctionnement de l'Agence, telles qu'elles résultent du règlement de 1990, à évaluer le rôle qui doit être le sien tant dans le cadre de la répartition des pouvoirs entre organes communautaires, qu'au regard du principe de subsidiarité des compétences communautaires par rapport aux compétences nationales. Evaluation qui doit chercher la meilleure efficacité des moyens institutionnels de la politique de l'environnement et garantir le respect des fondements scientifiques de cette politique, comme sa détermination démocratique.

## I. UN IMPÉRATIF COMMUNAUTAIRE QUI S'IMPOSE PROGRESSIVEMENT

Sur la base, si l'on peut dire, d'un traité d'abord muet puis d'un titre nouveau introduit par l'Acte unique européen et incluant désormais l'environnement dans les politiques communautaires mais toujours sous forme de compétence subsidiaire par rapport à celle des Etats, la Communauté n'en a pas moins multiplié les interventions. Périodiquement présentées dans des "programmes d'action en matière d'environnement" soumis par la Commission au Conseil, ces interventions se sont aussi concrétisées en règlements et directives s'imposant aux Etats membres.

### A) Le développement de la réglementation communautaire en matière d'environnement jusqu'à l'Acte unique européen

#### 1) *Du traité de Rome à l'Acte unique européen*

Aux termes du Traité de Rome, dans sa rédaction originelle, l'environnement et sa protection ne figurent pas parmi les politiques communautaires prévues expressément, à la différence, par exemple, des transports ou de l'agriculture.

La seule référence explicite à des notions qui ressortissent à la protection de l'environnement est en quelque sorte négative : des mesures nationales dérogatoires aux principes de libre circulation peuvent en effet être licites si elles sont, aux termes de l'article 36 du Traité de Rome, "justifiées par des raisons... de protection de la santé et de la vie (...) des animaux ou de préservation des végétaux...". "Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres", précise le même article.

On voit donc que le Traité ne fonde pas une compétence communautaire positive en matière d'environnement mais au contraire n'évoque des impératifs de protection de la faune et de la flore que pour reconnaître la compétence des Etats quant à l'appréciation des exigences de cette protection.

Ces exigences peuvent fonder des mesures nationales dérogatoires à la libre circulation mais non, du moins à la lettre des traités, des interventions communautaires.

On signalera cependant les dispositions du Traité EURATOM qui prévoit explicitement des réglementations communautaires minimum, ainsi que des procédures d'information et de contrôle en matière de sécurité nucléaire, mais la compétence communautaire est alors limitée à la prévention des risques liés à l'exploitation de l'énergie nucléaire et le Traité EURATOM ne fonde nullement une compétence générale en matière d'environnement.

Nonobstant l'absence de compétence communautaire, la Communauté a développé toute une politique de l'environnement sans base juridique précise dans les Traités.

L'amorce de cette politique peut être trouvée dans la déclaration du Conseil européen de Paris en 1972.

C'est dès 1973 que la Commission soumet au Conseil un programme d'action en matière d'environnement adopté le 22 novembre 1973 et qui sera renouvelé les 17 mai 1977, 7 février 1983 et le 19 octobre 1987.

Sans doute la forme juridique choisie pour le premier programme (simple déclaration du Conseil et des représentants des Gouvernements visant le "projet" de la Commission et non une "proposition", terme qui eût évoqué la compétence d'initiative de la Commission) indique a priori une portée normative des plus modestes, puisque la catégorie de "déclaration" ne figure même pas dans le Traité, les trois programmes suivants en 1977, 1983 et 1987

prenant la forme de "résolutions" du Conseil, sorte d'exhortation à soi-même. Le passage de la "déclaration" à la "résolution" doit être regardé plus comme un effet de style que comme un progrès de portée juridique.

L'articulation cependant du premier programme, et que reprendront les suivants, retient l'attention.

En effet, la déclaration (puis les résolutions) consacre tout d'abord des "considérant" à justifier l'intervention communautaire au regard des objectifs généraux du Traité : le "développement harmonieux des activités économiques" et une "expansion continue et équilibrée" qui "ne sauraient se concevoir désormais sans une lutte efficace contre les pollutions et nuisances ni sans l'amélioration de la qualité de la vie et de la protection du milieu".

La déclaration de 1973, après cet exercice de justification et l'intervention communautaire, se contente de prendre acte du "programme" qui lui est proposé par la Commission. Or, ce programme se présente d'emblée comme celui d'une politique globale dont les "objectifs" et les "principes" sont énoncés en tête de la description des actions à entreprendre pour réduire les pollutions et les nuisances, améliorer l'environnement, participer aux négociations internationales. Le chapitre consacré à la "sauvegarde du milieu naturel" prévoit expressément une action en vue de la "protection des oiseaux et de certaines autres espèces animales".

Une politique de protection de l'environnement doit, dès lors, comporter des mesures permettant d'éviter la destruction massive d'oiseaux, notamment des oiseaux chanteurs et migrateurs et, plus généralement, de préserver l'existence de certaines espèces animales menacées ou en voie de disparition.

La résolution du 7 février 1983 développe, quant à elle, les "orientations générales" du programme communautaire, au nombre desquelles figure "la protection des zones d'une importance communautaire particulièrement sensible sur le plan de l'environnement" (sic).

Cette résolution invite également (premières interrogations ?) la Commission à élaborer ses propositions en tenant compte des considérations suivantes :

a) **l'opportunité d'une action au niveau communautaire ;**

b) **la nécessité d'éviter tout double emploi inutile en vérifiant si les sujets en question font déjà l'objet d'une action satisfaisante de la part d'instances internationales ;**

c) **la nécessité d'évaluer, dans la mesure du possible, le coût et le bénéfice des actions envisagées ;**

d) **la nécessité de tenir compte des différentes conditions économiques et écologiques et des différentes structures existant dans la Communauté ;**

e) **la nécessité de procéder avec soin aux recherches, analyses et consultations avant de soumettre des propositions au Conseil.**

Aux termes du projet de programme élaboré par la Commission, la démonstration que l'intervention communautaire permettrait seule de "mieux réaliser" les objectifs de protection de l'environnement, pour anticiper sur la rédaction de l'Acte unique, est escamotée au profit d'une proposition d'harmonisation des règles nationales dans un souci de "cohérence". Qu'importe si cette rationalisation des apparences - un corps de règles uniformes - n'a guère de bases rationnelles (elle méconnaît l'extrême hétérogénéité des écosystèmes des régions de la Communauté ; elle présume l'incompétence ou la malignité des autorités locales ou nationales pour protéger ces écosystèmes), qu'importe encore si cette uniformisation ne peut être sauvée de l'absurde que par le déploiement de comités, de dérogations et de contrôles afin d'assurer l'application de "directives" dont les "orientations générales" sont pourvues d'annexes de plusieurs dizaines de pages en langue latine !

D'aucuns pourraient soutenir que le coût bureaucratique de la "cohérence", bien loin d'être une conséquence fâcheuse mais peu évitable de l'intervention communautaire, serait sinon un but inavouable, du moins un sous-produit venant opportunément étendre l'empire des bureaux de la rue de la Loi.

Toujours est-il que c'est plus d'une centaine de directives qui ont été adoptées dans le cadre des quatre programmes successifs "d'action en matière d'environnement", notamment pour harmoniser les règles visant à limiter les principales pollutions.

Certaines directives n'ont d'ailleurs pas été sans causer bien des difficultés, tant à l'occasion de leur transposition en droit interne, que dans l'application des normes communes. On ne citera ici que pour mémoire les directives visant à réglementer la chasse et on renverra à l'analyse qui en a été faite dans les conclusions 212-89 adoptées par la Délégation le 14 décembre 1989 (cf rapport semestriel de la Délégation, Doc. Sénat n° 141 (1989-1990) , tome II, première session ordinaire 1989-1990).

On signalera encore l'adoption, par décision du Conseil (85/338), en 1985, du programme CORINE destiné à fournir un cadre et des moyens pour la collecte et la coordination des informations sur l'état de l'environnement et des ressources naturelles dans les Etats membres. Le programme adopté en 1985, pour une période d'essai de quatre ans, devait venir à échéance en 1989 et se trouver absorbé dans les compétences de la nouvelle agence européenne de l'environnement. Faute de fonctionnement effectif de cet organisme, la Commission a demandé en 1990 la prorogation du programme CORINE qui a été décidée par le Conseil le 22 mars 1990 pour une durée de deux ans, en même temps que les crédits étaient portés de 4 à 10,5 millions d'écus.

Si la réglementation communautaire avait commencé à se développer donc sur la base de l'article 235 du Traité, la préservation de l'environnement ne figurait pas encore au rang des orientations fondamentales de l'action de la Communauté telles que les définissait le "Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur", rédigé par la Commission et adopté par le Conseil en juin 1985.

D'une manière générale, en effet, le Livre blanc élaboré par la Commission au premier semestre 1985 n'aborde pas la problématique de l'environnement. Les seules références à l'environnement concernent le contrôle des déchets toxiques aux frontières, les matières nucléaires et le respect des "exigences essentielles" en matière de santé, de sécurité et d'environnement en relation avec les nouvelles règles en matière de normalisation et de libre circulation des marchandises.

Néanmoins, le texte modifiant le Traité de Rome, tel qu'il fut élaboré par les conférences intergouvernementales pour constituer "l'Acte unique européen", allait consacrer l'environnement parmi les politiques communes en créant un titre nouveau, organisant en trois articles cette nouvelle compétence de la Communauté.

## 2) *L'Acte unique européen*

En apparence, au moins, l'Acte unique européen semble innover considérablement. En effet, le texte signé à Luxembourg en février 1986 et entré en vigueur en 1987 après l'accomplissement de toutes les procédures nationales de ratification, ajoute dans la troisième partie du Traité de Rome qui définit les politiques de la Communauté, un titre nouveau consacré à l'environnement. Ainsi, l'environnement figure désormais explicitement au nombre des politiques communautaires.

Mais qu'en est-il au juste de cette compétence ? L'analyse des dispositions qui complètent le Traité de Rome permet de mieux en apprécier la portée globale.

### - *Caractères de la compétence communautaire*

#### . *Limitation à des objectifs définis*

L'article 130 R nouveau prévoit une "action de la Communauté en matière d'environnement" et lui assigne trois buts : préserver et améliorer la qualité de l'environnement ; contribuer à la protection de la santé des personnes ; enfin, assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles. Quant aux modalités de cette action, elles doivent privilégier la prévention et respecter le principe de la responsabilité financière du pollueur ; enfin, les autres politiques communautaires doivent tenir compte des exigences de la protection de l'environnement (comme c'est déjà le cas, par exemple, dans les interventions du FEOGA ou à l'occasion d'harmonisation de normes industrielles).

L'article 130 R prévoit en outre que les mesures communautaires doivent tenir compte des données scientifiques et techniques disponibles ; des conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté (ce qui pourrait fonder le maintien de réglementations spéciales respectant des particularités régionales) ; des avantages et des charges éventuellement liées aux actions communautaires ; enfin, du "développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions", mention qui ne laisserait pas d'être préoccupante si elle devait être interprétée comme justifiant une "Europe à deux vitesses" en matière d'environnement, les normes communautaires pesant sur les Etats membres les plus développés tandis que les autres Etats pourraient s'y soustraire, alors même qu'ils entendent avoir la plus large part de la solidarité de leurs partenaires dans l'Europe à douze.

L'article 100 A nouveau du Traité précise, quant à lui, que la Commission, dans les propositions de mesures communautaires harmonisant les réglementations nationales "prend pour base un niveau de protection élevé", notamment en matière de protection de l'environnement.

#### Adaptation aux caractéristiques régionales

L'Acte unique européen précise, dans l'article 130 R, paragraphe 3, nouveau, introduit dans le Traité de Rome, que l'action communautaire en matière d'environnement "tient compte des conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté" ; ainsi que du "développement économique et social de

la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions".

Il y a là, à l'évidence, le fondement juridique d'indispensables adaptations nationales d'éventuelles règles communes, pour tenir compte de l'extrême diversité des éco-systèmes locaux, diversité à laquelle il serait vain, ou déraisonnable, de vouloir répondre par des annexes toujours plus développées, fussent-elles parées de l'apparence de science qui s'attachait aux ordonnances des médecins de Molière, rédigées qu'elles sont dans la même langue latine.

#### Fondement scientifique

Le même article 130 R assigne, parmi les objectifs de l'action de la Communauté en matière d'environnement, **"l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles"**.

Il dispose encore que l'action communautaire doit tenir compte des **"données scientifiques et techniques disponibles"**.

Si l'on voit bien que l'extermination de telle variété de grive ou d'alouette pourrait à juste titre être regardée comme une utilisation ni prudente ni rationnelle d'un élément de la faune sauvage, comptant parmi les "ressources naturelles", en revanche, la condamnation de tel mode de chasse (certaines chasses traditionnelles, si elles sont réglementées pour limiter les prélèvements opérés, ou les traditions de la vénerie), pour déplaisants que ces modes de chasse puissent paraître à certains, ne sauraient entrer dans la compétence de la réglementation communautaire, au moins telle qu'elle est définie par le Traité modifié.

Ce n'est, en effet, selon la lettre du Traité et de l'Acte unique européen, qu'au titre de la préservation de l'environnement et des "ressources naturelles" que la chasse peut faire l'objet d'une "action communautaire".

Une intervention dictée par des considérations de sensibilité, pour honorable qu'elle puisse être, n'entre pas dans la réalisation des objectifs définis par l'article 130 R nouveau, et un Etat membre serait fondé à demander la disjonction d'une disposition inspirée de ces considérations et proposée dans un texte visant à la protection de l'environnement.

Cette interprétation pourrait être confortée par un respect plus affirmé du paragraphe 3 de l'article 130 R qui enjoint à la Communauté de prendre en compte les "données scientifiques et techniques disponibles".

Ainsi, dans tous les cas où un mode de chasse est compatible avec la préservation des équilibres écologiques dans le cadre desquels il s'exerce, et s'il n'existe aucun élément, et en particulier aucune donnée scientifique ou technique, faisant suspecter l'utilisation "irrationnelle" des ressources naturelles, la réglementation de ces modes de chasse doit être regardée comme échappant à la compétence communautaire pour demeurer dans celle des Etats membres, voire même de leurs autorités déconcentrées ou décentralisées.

Si la promotion d'une "utilisation rationnelle" des ressources naturelles peut relever d'une action communautaire, c'est aux Etats qu'il appartient de prévenir une dérive irrationnelle en s'opposant (sur le fondement de l'article 130 R qui prévoit l'unanimité, sauf s'il est décidé... à l'unanimité, de placer des questions dans la sphère du vote à la majorité qualifiée) à toute réglementation communautaire qui ne reposerait pas sur des "données scientifiques et techniques" avérées et outrepasserait les exigences raisonnablement appréciées de l'"utilisation prudente et rationnelle" des ressources naturelles.

Ainsi, aux termes du Traité, s'il échet d'assurer une utilisation "prudente et rationnelle" des ressources naturelles, l'action communautaire doit tenir compte des "données scientifiques et techniques", et se garder donc d'être à son tour irrationnelle.

### . Caractère subsidiaire

L'article 130 R, paragraphe 4, dispose que : "la Communauté agit en matière d'environnement **dans la mesure où les objectifs visés au paragraphe 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément**".

La Communauté ne reçoit donc pas une compétence générale en matière d'environnement : **elle ne peut agir qu'en vue de certains objectifs**, et même dans ce cas, seulement si leur réalisation est **plus efficace** par l'intervention de mesures communautaires.

### . Nature des mesures communautaires

De l'imprécision du texte de Luxembourg, on peut déduire que l'action de la Communauté peut s'exercer tant par des **directives** nécessitant des réglementations nationales de transposition susceptibles d'adaptations, que par des **règlements**, eux directement et uniformément applicables dans tous les Etats membres.

On observera que certaines propositions de directives, et spécialement la proposition en cours d'examen relative à la protection des habitats naturels, illustrent, peut-être plus que dans tout autre domaine de l'action communautaire, l'effacement de la distinction entre règlement directement applicable, et directives susceptibles d'adaptation lors de leur transposition dans les droits nationaux : ainsi la proposition de directive ne comporte pas moins de onze annexes, dont l'une énumère plusieurs centaines de variétés de flore et de faune désignées par leur nom latin.

### . Modalités d'exercice de la compétence communautaire

La règle, posée par l'article 130 S, premier alinéa, est que l'action communautaire en matière d'environnement est décidée à l'unanimité. Même si le Conseil a la faculté de définir ce qui relèverait de décisions prises à la majorité qualifiée, c'est à l'unanimité encore que le Conseil détermine ce champ de compétence déléguée. Ainsi, au cas où un Etat craindrait d'être mis en minorité sur une mesure intéressant l'un des objectifs justifiant une intervention communautaire, il lui est toujours possible de refuser que le domaine en cause soit inclus dans le champ des décisions prises à la majorité qualifiée, conservant ainsi un "droit de veto" à l'égard de ces décisions.

Enfin, l'article 130 R consacre la compétence de la Communauté de signer des accords internationaux qui, aux termes de l'article 228 du Traité, explicitement visé, "lient les institutions de la Communauté et les Etats membres".

Mais cette compétence ne peut s'exercer que pour la réalisation des objectifs définis dans l'article 130 R, et maintient théoriquement la compétence parallèle des Etats membres.

Cependant, l'Acte unique est accompagné d'une déclaration annexe, dans laquelle les Etats signataires précisent notamment que "la Conférence considère que les dispositions de l'article 130 R, paragraphe 5, second alinéa, n'affectent pas les principes résultant de l'arrêt de la Cour de Justice dans l'affaire A.E.T.R." ; cet arrêt dispose en particulier que "chaque fois que, pour la mise en oeuvre d'une politique commune prévue par le Traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les Etats membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les Etats tiers des obligations affectant ces règles". Ce rappel de la jurisprudence A.E.T.R. restreint donc singulièrement la portée de l'article 130 R, 5, 2e alinéa.

- *Mesures dérogatoires*

Il convient de signaler que le Traité, modifié par l'Acte unique (article 100 A nouveau), autorise désormais les Etats

membres à maintenir ou édicter des mesures dérogatoires aux principes de libre circulation même **après** l'adoption de normes communes, au nom notamment des exigences de la protection de l'environnement. Mais on observera que la licéité de telles dérogations, postérieures à l'adoption de règles communes, n'est admise qu'en faveur de réglementations nationales **plus protectrices**.

L'article 130 T précise même que "les mesures de protection arrêtées en commun en vertu de l'article 130 S ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement par chaque Etat membre, de mesures de protection renforcées compatibles avec le présent Traité". Cette redondance dans la rédaction de l'Acte unique démontre éloquemment l'importance accordée par certaines délégations à la protection de l'environnement et au maintien des compétences des Etats pour fixer des normes nationales plus élevées au cas où ils estimeraient que les règles communautaires n'assureraient qu'une production insuffisante.

Le Danemark, jugeant sans doute encore insuffisante cette redondance d'articles prorogeant "sine die" la compétence nationale pour édicter des mesures plus protectrices que les normes communautaires, a assorti sa signature de l'Acte unique européen d'une déclaration annexe précisant que : "le Gouvernement danois constate que, dans des cas où un pays membre considère qu'une mesure d'harmonisation... ne sauvegarde pas des exigences plus élevées concernant... la protection de l'environnement ou les autres exigences mentionnées dans l'article 36 (la protection de la faune y figure), le paragraphe 4 de l'article 100 A assure que le pays membre concerné peut appliquer des mesures nationales"...

Les interventions européennes devraient donc obéir à la double règle de la compétence communautaire en matière d'environnement, et ne sont licites qu'à la condition d'être à la fois :

**limitées à quelques objectifs** (il est vrai aussi vastes que vagues) : "préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement" ;... "assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles", l'appréciation des exigences de ces objectifs devant reposer sur des données scientifiques ou techniques ;

**subsidiaires** : l'intervention communautaire n'est justifiée, aux termes de l'Acte unique, que dans la mesure où les objectifs fixés peuvent être **mieux réalisés** au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément".

Enfin, on observera que la limitation à certains objectifs, objectivement évalués, et le caractère subsidiaire sont des **conditions cumulatives** de la licéité des interventions communautaires.

L'inscription d'une nouvelle compétence communautaire dans le Traité de Rome traduit la prise de conscience progressive d'une dimension importante de la croissance économique.

Cette nouvelle compétence, aux termes des trois articles introduits dans le Traité par l'Acte unique européen, obéit cependant à des critères qui expriment le compromis qui a pu se réaliser entre les Etats partisans de faire prévaloir les normes les plus protectrices, communautaires ou même, à défaut, nationales, sur la logique du marché unique et sur la concurrence internationale, et les Etats partisans de normes communes minimales et soucieux de ne pas bouleverser la répartition des pouvoirs entre Communauté et autorités nationales.

C'est donc par référence aux critères de la nouvelle compétence et au regard aussi de la répartition des pouvoirs dans la Communauté que doit être appréciée l'institution d'une agence européenne de l'environnement.

Indiscutable instrument de cohérence, la nouvelle institution ne doit pas connaître une dérive qui, à la fois, en compromettrait l'efficacité et aggraverait le "déficit démocratique" dans la prise des décisions communautaires.

## B) L'agence européenne de l'environnement

Prenant la parole devant le Parlement européen, le 25 octobre 1989, soit à mi-parcours de la présidence française de la Communauté, M. François MITTERRAND a donné une formulation solennelle à une initiative évoquée ici ou là : "La défense de l'environnement (...) s'impose à tous, comme une priorité sans réserve. Dotons-nous pour cela des outils nécessaires.

"Le dernier sommet des pays industrialisés a approuvé la création d'un observatoire de l'environnement. De son côté, le Président DELORS a suggéré l'institution d'une agence européenne de l'environnement. L'idée est bonne. L'agence nous permettrait de mieux déterminer les causes et les remèdes des pollutions. Je pense à une structure légère, indépendante, reliée aux meilleurs laboratoires d'Europe, mobilisant les meilleurs scientifiques. Nous aurions intérêt à choisir, sans tarder, le lieu où siègerait l'agence. Grave problème. Ce n'est pas le plus simple, me dit-on. Après quoi, nous serons en état de rendre notre terre plus habitable".

Forte de l'éminente caution donnée par le Président de la République, la Commission allait pouvoir engager le débat sur la proposition qu'elle avait formulée le 12 juillet 1989 (Com. 89-303).

### 1) *Organisation et fonctionnement*

Alors que jusqu'à présent, les actions communautaires en matière d'environnement étaient gérées par les services de la Commission, il s'agit de confier désormais cette mission à un organisme autonome, "doté de la personnalité juridique" et jouissant des mêmes privilèges et immunités que les Communautés européennes.

a) Organisation

Le système que forment, aux termes du règlement 1210/90, l'agence et le "réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement" comprend les organes suivants :

- en ce qui concerne l'agence :

. un conseil d'administration, composé d'un représentant de chaque Etat membre, deux représentants de la Commission, et deux "personnalités particulièrement qualifiées" désignées par le Parlement européen ; chaque membre peut se faire remplacer par un suppléant ;

. chaque membre dispose d'une voix et les décisions sont normalement adoptées à la majorité des deux tiers. Seule la désignation des "centres thématiques" chargés de tâches spécifiques pour le compte de l'agence relève d'un vote unanime du conseil d'administration ;

. le président du conseil d'administration est élu en son sein pour trois ans ;

. un directeur exécutif, nommé par le conseil d'administration, sur proposition de la Commission, pour une période de cinq ans, renouvelable. Il "rend compte de ses activités au conseil d'administration", sans qu'il soit précisé que le conseil puisse le révoquer ;

. un comité scientifique, composé de neuf membres "particulièrement qualifiés", désignés par le conseil d'administration pour une période de quatre ans, renouvelable une fois.

- un "réseau" reliant à l'agence des organismes des Etats membres traitant de questions d'environnement et que le règlement désigne ainsi : les principaux éléments composant les réseaux nationaux d'information ; les "points focaux nationaux" (un par Etat) et, enfin, les "centres thématiques", tous éléments désignés par les Etats et "confirmés" par l'agence.

#### b) Fonctionnement

Le conseil d'administration arrête un programme pluriannuel de travail dans les domaines de la compétence de l'agence, sur proposition du directeur, après consultation du comité scientifique et avis de la Commission. Le Conseil des ministres avait initialement souhaité que les programmes pluriannuels soit lui soient soumis, soit relèvent de vote à l'unanimité. Sous la pression de la Commission, d'accord avec le Parlement européen, la règle de la majorité des 2/3 a finalement été retenue ; il adopte, chaque année, le programme de travail de l'agence, dans le cadre du programme pluriannuel, et selon les mêmes procédures.

Il adopte enfin, chaque année, au plus tard le 31 janvier, un rapport annuel général, communiqué au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et "aux Etats membres" (sans que soient autrement précisés les destinataires qui seraient distincts des représentants des Etats au Conseil des Communautés).

Le directeur élabore et met en oeuvre les décisions et les programmes adoptés par le conseil d'administration ; il est chargé de l'administration courante de l'agence, dont il prépare et exécute le budget, et recrute le personnel (après avis du comité scientifique, cependant, pour "le personnel scientifique de l'agence", sans que cet avis, semble-t-il, s'impose à lui). Le personnel de l'agence est soumis à la réglementation applicable aux fonctionnaires et agents des Communautés européennes.

Le comité scientifique émet des avis, outre sur les programme d'activité, "sur toute question scientifique..." que le

conseil d'administration ou le directeur lui soumet. Ces avis sont publiés.

Le budget est arrêté par le conseil d'administration, à partir d'un projet que le directeur lui soumet et qui est transmis, avant adoption à la Commission qui "établit, sur cette base, les prévisions correspondantes dans l'avant-projet" de budget général des Communautés.

Ce budget comprend, en ressources, une subvention communautaire et d'éventuelles recettes en paiement de services rendus. L'exécution est suivie par un contrôleur financier désigné par le conseil d'administration, les comptes étant contrôlés par la Commission, le conseil d'administration et la Cour des Comptes de la Communauté.

Le réseau associé à l'agence lui fournit "des informations objectives, fiables et comparables".

Les Etats peuvent disposer que les informations recueillies par les différents éléments de leur réseau national seront centralisées et transmises par un "point focal national" qu'ils désignent (et que l'agence "confirme", ce qui semble lui laisser un pouvoir d'habilitation finale).

Les "centres thématiques" associés au réseau sont désignés, pour la durée des programmes pluriannuels au plus, par le conseil d'administration statuant à l'unanimité, sur proposition des Etats membres. Ces "centres thématiques" se voient confier, par contrat avec l'agence, des "tâches spécifiques exécutées dans une zone géographique précise", le cas échéant, en coopération avec d'autres éléments du réseau.

Ces "tâches spécifiques" sont inscrites dans les programmes pluriannuels et doivent donc être décidées avec eux à l'unanimité du conseil d'administration.

Enfin, on notera que l'agence, aux termes de l'article 19 du règlement "est ouverte aux pays non membres des Communautés européennes, partageant l'intérêt des Communautés et des Etats membres pour les objectifs de l'agence, en vertu d'accords conclus entre eux et la Communauté, suivant la procédure de l'article 228 du Traité". Néanmoins, rien n'est prévu dans le règlement pour aménager cette participation, quant aux règles de majorité, de désignation des membres, de contribution financière, d'accès aux informations, etc... Toutes règles de grande importance pourtant.

## 2) *Le siège de l'agence*

Si le Conseil est parvenu, le 23 mars 1990, à un accord sur le texte du règlement instituant l'agence qui a été formellement arrêté par le Conseil du 7 mai 1990, le nouvel organisme n'a pu entrer en fonction, faute d'accord entre les Etats membres sur la désignation de la ville qui recevra le siège de l'agence.

Tous les Etats membres ont proposé des sites, les plus souvent évoqués ayant été Copenhague, Madrid et Berlin.

La Norvège, quoique non membre des Communautés, a même offert d'abriter le siège de l'agence européenne qui pourra, on le sait, associer à ses travaux des Etats tiers.

Le choix définitif du siège ayant finalement été renvoyé à la discussion globale, actuellement en cours, sur la désignation des sièges de plusieurs institutions communes (outre la fixation définitive du siège du Parlement européen), l'entrée en vigueur du règlement et, par conséquent, le fonctionnement de l'agence, sont suspendus jusqu'au dénouement de cette délicate négociation. La Commission a bien proposé que l'agence commence à fonctionner à Bruxelles, mais cette solution n'a pas rencontré le même succès au Conseil qu'au Parlement européen. Il n'est pas impossible que le Conseil européen des 28-29 juin prochains examine à nouveau la question du siège de l'agence afin de lui permettre de commencer, enfin, à fonctionner.

### 3) *Compétences*

C'est l'un des points du règlement qui doit retenir l'attention, dans la mesure où on y trouve une interprétation particulièrement compréhensive des compétences que l'Acte unique européen avait définies comme subsidiaires. En outre, le Parlement européen, qui n'a pas cessé tout au long de l'élaboration de ce texte, de manifester sa déconvenue en raison de la limitation des pouvoirs de l'agence, a obtenu que soit finalement inscrit dans le règlement l'engagement de réexaminer les compétences de l'agence "au plus tard" deux ans après l'entrée en vigueur du règlement.

On observera tout d'abord que le préambule du règlement, s'il rappelle les fondements de l'action communautaire en matière d'environnement, se garde bien de toute référence au principe de subsidiarité, pourtant clairement exprimé dans le paragraphe 4 de l'article 130 R nouveau qui dispose que "la Communauté agit en matière d'environnement **dans la mesure où les objectifs... peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des États membres**".

Ce préambule énonce seulement que "les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté" et que "le Traité prévoit le développement et la mise en oeuvre d'une politique communautaire en matière d'environnement".

Rappelant que "la collecte, le traitement et l'analyse des données environnementales au niveau européen sont nécessaires pour fournir des informations objectives, fiables et comparables... à la Communauté et aux États membres", le préambule évoque les organismes existants dans la Communauté et les États membres et qui fournissent d'ores et déjà des informations et des services de ce type.

Aussi, le préambule pose-t-il le principe d'une coopération avec ces organismes, ce que traduit l'organisation en "système" de l'agence et du réseau.

Le dispositif du règlement assigne pour objectif à ce système, la fourniture à la Communauté et aux Etats membres : des informations "objectives, fiables et comparables au niveau européen" qui leur permettent de prendre les mesures nécessaires pour protéger l'environnement, d'évaluer leur mise en oeuvre et d'assurer la bonne information du public sur l'état de l'environnement ; l'agence offre à cette fin, "le support technique et scientifique nécessaire".

Afin d'atteindre ces objectifs, l'agence est chargée des missions suivantes :

- établir, en coopération avec les Etats membres, et coordonner le réseau afin d'assurer la collecte, le traitement et l'analyse de données caractérisant l'état actuel et prévisible de l'environnement ; il appartient en outre à l'agence de poursuivre les travaux entrepris dans le cadre du programme CORINE ;

- fournir à la Communauté et aux Etats membres les informations objectives nécessaires à la formulation et à la mise en oeuvre de politiques environnementales "judicieuses et efficaces" ; à cet effet, fournir notamment à la Commission les informations qui lui sont nécessaires pour mener à bien ses tâches d'identification, de préparation et d'évaluation des mesures et de la législation dans le domaine de l'environnement ;

- enregistrer, collationner et évaluer les données sur l'état de l'environnement ; rédiger des rapports d'expertise sur la qualité et la sensibilité de l'environnement ainsi que sur les pressions qu'il subit sur le territoire de la Communauté ; fournir, pour l'évaluation des données environnementales, des critères uniformes à appliquer dans tous les Etats membres ; la Commission utilisera ces informations pour assurer l'application de la législation communautaire en matière d'environnement ;

- contribuer à assurer la comparabilité des données environnementales au niveau européen et, si cela est nécessaire, favoriser, par les voies appropriées, une meilleure harmonisation des méthodes de mesure ;

- promouvoir l'intégration des informations environnementales européennes dans des programmes internationaux de surveillance de l'environnement comme ceux mis en place par l'Organisation des Nations unies et ses institutions spécialisées ;

- assurer une large diffusion des informations environnementales fiables ; en outre, l'agence publie tous les trois ans un rapport sur l'état de l'environnement ;

- stimuler le développement et l'application des techniques de prévision environnementales et d'évaluation des dommages qui permettent de prendre des mesures préventives adéquates en temps voulu ; stimuler également l'échange d'informations sur les meilleures technologies disponibles ;

- coopérer, enfin, avec les autres organisations internationales compétentes en matière d'environnement.

On voit que les pouvoirs de l'agence, aux termes du règlement, se bornent essentiellement à la collecte et au traitement des informations pour en assurer une formulation cohérente en vue d'apporter une "aide à la décision", une sorte de service d'expertise tant à la Communauté qu'aux Etats membres.

Rien donc jusque là qui semble remettre en cause l'équilibre des compétences tel qu'il s'exprime dans l'Acte unique européen.

L'article 3 du règlement, en revanche, pourrait aboutir à remettre en cause cet équilibre dans la mesure où la définition des domaines d'actions de l'agence apparaît tellement vaste, tellement

compréhensive qu'elle semble bien englober toutes les questions touchant à l'environnement et, par conséquent, mettre à néant les limitations que l'Acte unique européen fixait à la compétence communautaire. Ainsi, cet article énumère-t-il "les principaux domaines d'activité de l'agence " (ce qui laisse supposer qu'il en existe de secondaires où l'action communautaire serait licite, même s'ils ne figurent pas expressément dans cette énumération "sélective" ; enfin, on ne saurait tenir pour une définition de compétence l'expression "dans la mesure du possible" qui se confond... avec la limite des capacités de l'humaine nature).

Aux termes de cet article 3, les "principaux" domaines d'activité de l'agence englobent, "dans la mesure du possible", tous les éléments permettant à l'agence de recueillir les informations grâce auxquelles l'état actuel et prévisible de l'environnement peut être décrit sous les aspects suivants :

- "la qualité de l'environnement ;
- "les pressions subies par l'environnement ;
- "la sensibilité de l'environnement.

La priorité est accordée aux domaines d'activité suivants :

- "la qualité de l'air et les émissions atmosphériques ;
- "la qualité de l'eau, les polluants et les ressources aquatiques ;
- "l'état des sols, de la faune et de la flore et des biotopes ;
- "l'utilisation du sol et les ressources naturelles ;
- "la gestion des déchets ;
- "les émissions sonores ;
- "les substances chimiques dangereuses pour l'environnement ;
- "la protection du littoral.

"Elle s'intéresse en particulier aux phénomènes transfrontières, plurinationaux ou globaux.

"La dimension socio-économique est également prise en compte".

Un dernier alinéa précise seulement que "en exerçant ses activités, l'agence évite les doubles emplois avec les activités déjà entreprises par d'autres institutions et organismes".

Mais il s'agit d'une simple exhortation et non d'un rappel du principe de subsidiarité qui eût pu fonder éventuellement des recours contre des développements abusifs de l'action communautaire, méconnaissant l'exigence posée par l'Acte unique européen pour fonder la licéité d'une intervention communautaire, à savoir la meilleure efficacité par rapport à l'action isolée des Etats membres.

L'ambiguïté fondamentale des missions confiées à l'agence et les interrogations qu'elles font naître en cas de réexamen de compétences déjà très larges justifient qu'on analyse les risques de dérive du fonctionnement du nouvel organisme par rapport aux principes de l'Acte unique européen.

L'extrême généralité des domaines d'action qui sont ouverts à l'Agence par le Règlement qui l'institue, et encore l'énumération ne mentionne-t-elle que "les principaux", exemptée de tout rappel du principe de la subsidiarité de l'action communautaire, doit-elle aboutir à faire migrer toute la compétence en matière d'environnement des Etats nationaux vers l'échelon communautaire ? Ce transfert ne risque-t-il pas de s'opérer au mépris de l'équilibre établi par l'Acte unique européen, au mépris de l'efficacité qui inspirait le critère de compétence, et finalement au mépris de tout bon sens : même assisté par un comité scientifique composé de neuf Pic de la Mirandole modernes, comment un organisme central pourrait-il arrêter les normes adaptées à la fois aux exigences d'éco-systèmes infiniment variés, parfois d'un versant à l'autre, d'une rive à l'autre

qui caractérisent un continent entier, depuis les îles de la Frise jusqu'au Péloponnèse, adaptées, aussi, aux structures administratives diverses (à moins que l'effet second, si ce n'est le propos premier, soit de les niveler ou de leur substituer une procédure communautaire unique), adaptées, enfin, au progrès technique de tous les procédés qui ont un impact direct ou lointain sur l'environnement ?

## II. UNE INSTITUTION EFFICACE ET RESPECTANT LE PRINCIPLE DE SUBSIDIARITÉ

Sans doute, si l'agence et le réseau se bornent à collecter les informations dans un cadre rendu cohérent pour apporter une aide aux décisions communautaires et nationales, le silence sur la règle de répartition des compétences et sur la subsidiarité de l'action communautaire est sans grande importance.

Il en irait tout autrement si l'agence, subrepticement ou par l'enrichissement de ses compétences après deux ans de fonctionnement, aux termes de l'article 20 du règlement, venait à se voir reconnaître un pouvoir normatif, comme le souhaite le Parlement européen.

Alors ne manqueraient pas de réapparaître les griefs de technocratie et de déficit démocratique souvent adressés à la construction européenne.

C'est pourquoi il importe de bien cadrer les orientations qui doivent guider le fonctionnement de l'Agence européenne pour l'environnement.

### A - Une structure de coordination

Pérennisant le programme expérimental CORINE dont elle reçoit les missions, l'Agence doit demeurer un organe de coordination introduisant plus de cohérence dans une information actuellement très fragmentée et alors même que les problèmes sont semblables, voire communs, et les risques transfrontaliers.

Elle doit veiller également à renforcer la base scientifique des données sur l'environnement afin d'éviter les

manipulations d'une opinion publique sensibilisée, et le développement d'un millénarisme irrationnel.

1. *Un instrument de progrès scientifique*

Comme le relève l'Avis du Comité économique et social (n° 253 du 15 novembre 1989), les tâches prioritaires de l'Agence devraient être :

- l'harmonisation des procédures informatiques pour la collecte et la nouvelle élaboration des données ;
  
- la définition des systèmes de contrôle chimique, physique et biologique que les adhérents de l'Agence sont invités à utiliser."

Enfin, l'Agence devra "recueillir et classer tous les rapports d'information relatifs à l'environnement qui sont adressés à la Commission dans le cadre des différentes activités."

Qu'il s'agisse de préparer les décisions communautaires en matière de normes minimum d'innocuité pour les marchandises admises à la libre circulation si elles sont produites dans les Etats membres ou à la mise en libre pratique, si elles sont importées, ou qu'il s'agisse d'élaborer des directives de lutte contre les risques environnementaux transfrontières, il est évident que le progrès est conditionné par la collecte et l'échange de données fiables et comparables.

Dans la mesure même où l'opinion est de plus en plus sensible aux problèmes d'environnement, il importe en effet que ne soient diffusées que des informations indiscutables.

On sait les troubles à l'ordre public sans parler des débats politiques qu'a pu causer la contestation de certains grands

équipements : barrages, ports de plaisance, centrales nucléaires, sites d'enfouissement de déchets...

Il est normal et sain que ces débats se développent, dans des Etats démocratiques dont ils sont d'ailleurs l'une des caractéristiques modernes : il suffit de rappeler l'importance des questions d'environnement dans la revendication démocratique des Etats dits socialistes : le barrage sur le Danube entre la Hongrie et la Tchécoslovaquie, l'accident de Tchernobyl en U.R.S.S. ...

Encore faut-il que ce débat porte sur des éléments indiscutables.

Et l'Agence a là un rôle éminent à jouer en apparaissant comme un lieu de collecte, d'échange et de diffusion d'observations impartiales, scientifiquement vérifiées. Dans un domaine où trop souvent de mauvais bergers, se parant pour l'occasion de titres autodécernés comme "ingénieur-écologue", propagent et exploitent des craintes irrationnelles et manipulent l'opinion (et subséquemment les suffrages), l'agence peut introduire cohérence et crédibilité.

Si elle sait, sous l'influence du Comité scientifique, et en ouvrant largement le dialogue avec les instituts de recherche nationaux, refuser le sensationnalisme facile pour approfondir la connaissance scientifique des risques pour l'environnement, alors la Communauté se sera dotée d'une institution utile, utile pour l'instruction des mesures communautaires, utile également pour la détermination des politiques nationales, enrichies par l'échange de données rendues comparables.

## 2. *Un instrument de cohérence pour l'action communautaire*

Encore faut-il que cette mission de standardisation des données et des mesures qui est celle, éminente, de l'Agence européenne pour l'Environnement soit organisée de façon à éviter toute redondance avec d'autres procédures.

Au niveau communautaire tout d'abord, et la Commission devrait être invitée à exposer les missions respectives des programmes de recherche spécifique en matière d'environnement, qu'ils soient sectoriels (transports, énergie, technologies marines, variations climatiques avec le programme EPOCH, mesures de défenses de l'environnement, STEP, etc.) ou régionalisés (MEDSPA pour le littoral méditerranéen, NORSPA pour la mer du Nord...).

C'est ainsi que la proposition de Programme spécifique de recherche et de développement technologique dans le domaine de l'environnement 1991-1994, présentée par la Commission le 30 novembre 1990 (Com.90-592-Syn.263) assigne entre autres objectifs à ce programme :

"L'évaluation de la qualité de l'environnement et surveillance.

"L'objectif consiste à contribuer à l'étude et à la conception de nouvelles méthodes d'investigation sur la qualité de l'environnement.

"La priorité sera accordée à la mise au point de systèmes de surveillance de l'environnement plus performants et plus complets ainsi qu'au développement de méthodes et d'instruments de mesure, tant aéroportés tant basés au sol.

"L'analyse des émissions, des déchets, de l'eau et des effluents liquides fera l'objet d'une attention particulière, y compris le comportement des polluants en sous-sol jusqu'aux nappes phréatiques. Les travaux engloberont également le développement et l'essai de systèmes de surveillance et d'alerte pour les risques naturels tels que les phénomènes sismiques et volcaniques, les glissements de terrain, les tempêtes, les inondations et les incendies de forêt.

"Seront, enfin, développés des systèmes perfectionnés de surveillance (bilan chimique de masse des indicateurs utilisés pour localiser les

sources de pollution, par exemple) conçus en vue du contrôle de la qualité de l'air dans les zones métropolitaines et de l'évaluation des corrélations quantitatives existant entre polluants et sources de pollution (transport, réchauffement, dégagements industriels, etc.)."

Les aficionados de la jurisprudence administrative française reconnaîtraient que seule la familiarité avec la distinction des critères organiques et matériels peut permettre de comprendre ce qui sépare les missions de l'Agence des objectifs du programme de recherche.

En effet, ces missions et ces objectifs sont, à en juger par les textes qui les décrivent, les mêmes. Si le critère matériel n'est donc pas opératoire, le critère organique en revanche est sans doute plus pertinent, puisque, aux termes de la proposition de la Commission de programme spécifique de recherche, on lit que "la Commission assure l'exécution du programme", assistée d'un comité, "de caractère consultatif" est-il précisé. Mais ce mérite institutionnel d'être à la seule main de la Commission justifie-t-il pour autant que soient menées au niveau communautaire deux actions aussi parallèles (dont on peut douter d'ailleurs qu'elles se rejoignent jamais) et aussi lourdes ?

La même redondance ne doit pas s'observer non plus dans les recherches de systématisation des données entre l'Agence et les Instituts nationaux.

En effet, la première des missions confiées aux organismes créés avec la toute nouvelle Agence française de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, et spécialement les missions confiées à l'Institut français de l'environnement, sont précisément celles de "surveillance et d'évaluation de l'environnement : observation, mesure, gestion de données statistiques, définition et suivi d'indicateurs, développement de modèles de prévision ou d'évaluation économique, enquêtes..."

"L'institut aura pour fonction principale de collecter et de traiter des données sur l'environnement. Il harmonisera les méthodes de mesure et contribuera à l'optimisation des systèmes de surveillance continue des milieux (eau, air, sol...). Il coordonnera et

animera un réseau d'observation du patrimoine naturel en étroite association avec les parcs nationaux et régionaux, les laboratoires universitaires, les associations de protection de la nature et le Muséum d'Histoire naturelle. Il valorisera les données ainsi collectées en opérant leur intégration dans le cadre formalisé de la comptabilité patrimoniale et en réalisant les synthèses nécessaires.

"L'institut assurera la promotion de ces informations, méthodes ou synthèses aussi bien en France que dans le cadre de programmes mis en oeuvre par l'Agence Européenne de l'environnement."

L' "Institut national de l'Environnement industriel et des risques", créé par le Décret du 7 décembre 1990, se voit assigner, quant à lui, les mêmes missions d'études et de recherche en matière de risques industriels.

\*

\* \*

Il est donc tout à fait souhaitable que l'énoncé très large des missions confiées à l'Agence européenne pour l'environnement soit interprété de façon à rationaliser l'échange d'informations et ne soit pas l'occasion d'ajouter encore à la multiplication d'interventions plus ou moins redondantes.

Outre la cohérence très souhaitable avec les autres interventions communautaires, qui doit aboutir à une clarification de la répartition des compétences, notamment à l'égard des programmes de recherche, il convient que l'Agence respecte bien le fonctionnement en réseau avec les points focaux nationaux et ne développe pas des recherches parallèles, coûteuses et nécessairement moins pertinentes faute de l'expérience parfois multiséculaire des grands instituts de recherche comme le Muséum d'Histoire naturelle français ou de moyens mis à la disposition d'institutions spécialement créées comme l'Agence de l'environnement française et les instituts associés.

## **B - Une structure de coordination intracommunautaire, ouverte aux autres Etats européens**

A la sensibilisation de l'opinion européenne aux exigences de la protection de l'environnement ne doit pas répondre une offre brouillonne d'expertises plus ou moins bien fondées, de réglementations indéfiniment développées sans souci de compatibilité ni d'efficacité, aboutissant à la fois à un gaspillage de moyens et à une confusion des compétences.

En revanche, les risques pour l'environnement ignorant non seulement les frontières des Etats membres, mais celles aussi de la Communauté, il est tout à fait souhaitable que l'Agence soit le centre d'échange de données rendues cohérentes non seulement avec les Etats voisins de l'A.E.L.E., appelés à devenir les partenaires de la Communauté dans l'espace économique européen, mais également les Etats d'Europe centrale dont la restauration de l'environnement est l'un des défis majeurs.

### *1. Une institution qui doit respecter l'équilibre des compétences intracommunautaires et le principe de subsidiarité*

Bonne cause s'il en est, la protection de l'environnement ne doit pas être le masque d'une remise en cause du principe de subsidiarité, et par conséquent l'occasion d'une aggravation du déficit démocratique.

On a exposé ci-dessus le cadre juridique de la nouvelle compétence communautaire en matière d'environnement. La caractéristique principale de cette compétence aux termes des dispositions du Traité modifié par l'Acte unique, est la subsidiarité de l'action communautaire puisque, selon l'article 130 R, les interventions de la Communauté ne sont licites que "dans la mesure où les objectifs (assignés à la politique européenne de l'environnement) peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément".

On peut même considérer que cette disposition constitue l'une des expressions les plus explicites du principe de subsidiarité de l'action communautaire, dans le Traité.

Cette répartition des compétences entre intervention communautaire et action des Etats doit être respectée, et cela pour deux raisons : d'une part elle est inspirée par un souci d'efficacité : adapter le niveau de décision aux meilleures conditions d'information et d'application de la politique de l'environnement dans son irréductible diversité ; d'autre part, et cet impératif n'est pas le moindre, éviter d'aggraver le déficit démocratique qui n'est que trop souvent allégué à l'encontre du développement des politiques communautaires.

- Efficacité et adaptabilité

Si le système mis en place par le règlement du 7 mai 1990 comprend à la fois l'agence et un réseau regroupant les principaux instituts de recherche des Etats membres, c'est bien parce que, selon l'un des "considérant" du préambule de ce texte, qu'*"il existe déjà, dans la Communauté et les Etats membres, des organismes qui fournissent des informations et services de ce type."*

De nombreux observateurs ont souligné que l'une de causes des difficultés que la Commission dénonce avec véhémence dans l'application des directives sur la protection de la nature, résulte précisément de la méconnaissance des caractères concrets des situations, de l'irréductible diversité des biotopes dans un espace aux dimensions d'un continent.

Ainsi, à l'occasion de la discussion d'un rapport du Parlement européen sur l'application de la directive concernant la conservation des oiseaux sauvages, le Gouvernement français faisait observer : "La Commission européenne aurait dû, comme elle le fait dans d'autres secteurs, organiser une véritable concertation avec les Etats membres pour l'application de la directive et pour arriver à une

transposition harmonieuse de ses dispositions surtout lorsque le texte nécessitait une clarification.

"Faute de cette concertation, les Etats membres ont appliqué en ordre dispersé la directive ce qui a conduit la Commission à traduire une bonne partie d'entre eux devant la Cour de Justice sans chercher auparavant à trouver les points d'entente nécessaires qui auraient fait progresser le texte communautaire.

"Toutes les informations liées à la situation des espèces doivent être largement diffusées, des critères doivent être établis sur des données scientifiques reconnues pour les Etats membres, afin que les décisions prises ou à prendre, le soient sur des bases objectives non sujettes à caution, ce qui est essentiel s'agissant de domaines sensibles touchant à la chasse et à sa pratique."

De même, s'agissant des projets de la Commission visant à "instaurer une réglementation de la chasse applicable dans toute la Communauté" et à faire de la chasse "l'un des chapitres de la politique communautaire de la nature qui sera développé" le Gouvernement français observait que s'il s'agit de fixer de nouveaux objectifs en vue d'améliorer la protection et la conservation de la nature, il est possible d'intervenir pour définir des règles communes.

"En revanche la diversité des milieux et les variations des densités de populations de faune d'un pays à l'autre ne permettent pas d'établir des règlements détaillés valables sur un territoire aussi vaste que l'Europe des douze sans remettre en cause les traditions culturelles et sociales des différentes régions de la Communauté : agir certes pour que l'activité cynégétique tienne compte de l'état et de la situation de chaque espèce, mais pas uniformiser au nom d'un idéal étranger aux préoccupations de la conservation et basé sur des motivations, certes respectables, mais purement subjectives" (comme celles qu'inspirent les émois impérieux et les vaticinations brouillonnes d'anciennes vedettes de cinéma).

C'est ainsi également que la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes examinait le 27 juin 1990 le rapport n° 1535 - 9<sup>ème</sup> législature, sur l'application

du droit communautaire dans le domaine de l'environnement où cette nécessaire adaptation était soulignée en ces termes :

"La politique de l'environnement dépasse les frontières et une politique communautaire de l'environnement doit être mise en oeuvre et même développée.

"Mais il faut prendre garde à ne pas aboutir à un rejet de l'Europe par le biais de la mise en oeuvre difficile de certaines politiques communautaires. A cet égard, la difficulté que la plupart des Etats membres rencontrent dans l'application de la directive concernant la conservation des oiseaux sauvages interpelle sur le nécessaire équilibre entre le respect de certaines spécificités culturelles qu'on ne saurait supprimer sous peine d'appauvrissement et une réglementation générale protectrice de l'environnement.

"Les instances communautaires devraient laisser pleinement jouer le principe de subsidiarité spécifié à l'article 130 R du Traité et se garder d'intervenir de façon trop détaillée dans les secteurs qui heurtent des sensibilités différentes mais respectables.

"A tous égards, des discussions préalables plus approfondies entre la Commission et les Etats membres sur les implications pratiques de l'application des directives permettraient peut-être d'éviter les rejets

"De même, l'application des directives sur les eaux qui pose de nombreux problèmes à différents Etats membres soulève la question d'une réglementation communautaire trop détaillée, mais aussi le coût de l'application de cette réglementation."

A la suite de ces observations, les membres de la délégation de l'Assemblée nationale devaient adopter les conclusions suivantes :

"La délégation :

"constate que tous les Etats membres ont été mis en cause par le Commissaire chargé de l'environnement pour leur mauvaise application du droit communautaire en matière d'environnement ;

"regrette la corrélation qui semble ainsi établie entre l'application du droit communautaire et état de l'environnement (...);

"estime qu'une meilleure application du droit communautaire passe par un développement de l'information sur l'état de l'environnement dans les différents Etats membres ;

"se félicite, à cet égard, de l'adoption récente du règlement créant l'Agence européenne de l'environnement et de la directive assurant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement ;

"met, toutefois, en garde contre les risques de rejet de l'Europe que pourrait faire naître une réglementation trop détaillée et ne prenant pas assez en compte les différences culturelles de chaque pays ou de chaque région ;

"estime indispensable une concertation préalable plus approfondie entre la Commission et les Etats membres et parfois même les régions ou collectivités territoriales sur les modalités d'application de la réglementation envisagée ."

On ne peut que souscrire à ces observations et à ces conclusions et souhaiter que le fonctionnement de l'agence introduise en effet plus d'harmonie dans l'application d'une réglementation issue à la fois d'études approfondies et scientifiquement indiscutables, et élaborée à partir d'une concertation menée dans le cadre du réseau associé à l'agence, c'est-à-dire avec le concours de tous les instituts scientifiques des Etats membres, certainement meilleurs connaisseurs des particularités de l'environnement dans les différentes régions d'Europe, que les services de la Commission réglementant la chasse ou la cueillette des champignons depuis les bureaux de la Rue de la Loi.

Evidente pour la détermination de normes environnementales, comme pour la définition de mesures opérationnelles, cette nécessaire prise en compte de la diversité des

paramètres caractérisant l'environnement depuis les zones humides et (ou) froides du nord de l'Europe jusqu'aux contrées chaudes et arides de certaines côtes méditerranéennes, doit également dicter le mode de fonctionnement de l'Agence.

Elle doit demeurer, comme le prévoit le règlement du 7 mai 1990, le lieu de concertation en vue de la détermination de normes d'évaluation communes, puis de l'échange et de la diffusion des données ainsi normalisées.

Mais elle ne doit pas se substituer aux organismes nationaux qui effectuent les mesures ni même leur imposer dans le détail les procédures d'évaluation. En cas de retard, elle doit apporter aux Etats membres le conseil, l'expertise, mais non se substituer aux organes de mesure encore défaillants, tel est le voeu du Conseil. C'est en ce sens qu'on doit interpréter le sens des termes de "collaboration" et "coopération" préférés par le Conseil à la mention d'un rôle de "surveillance" et à "l'obligation" de communiquer des données que la Commission et le Parlement européen voulaient voir reconnaître au profit de l'Agence.

L'agence est bien la chambre de compensation et d'écho du réseau, dont elle assure la coordination et non la subordination.

#### ● Le principe de subsidiarité

Outre les motifs d'efficacité et d'adaptabilité des interventions communautaires en matière d'environnement, un impératif, dont l'importance n'est pas moindre s'impose à ces interventions, à savoir, avec le respect du principe de subsidiarité, celui de la responsabilité politique des mesures édictées.

Le fonctionnement de l'Agence, en raison de ses particularités, doit en effet strictement respecter, non seulement les missions définies par le règlement du 7 mai 1990, mais surtout la

répartition des compétences, telles qu'elle a été organisée par l'Acte unique européen.

- Règles de majorité :

L'Acte unique européen, aux termes de l'article 130 S, a aménagé un double degré de décisions communautaires en matière d'environnement : le Conseil qui ne comprend que des représentants des Etats membres d'ailleurs décomptés, selon une pondération fixée dans le Traité, statue à l'**unanimité** pour décider d'actions à entreprendre par la Communauté.

Mais il peut, **toujours à l'unanimité**, définir les mesures s'inscrivant dans le cadre de ces actions, qui pourront être prises à la majorité qualifiée.

La règle est tout autre pour le fonctionnement de l'Agence, dont le conseil d'administration statue ordinairement à la majorité des deux tiers de ses membres qui comprennent, rappelons-le, outre un représentant par Etat membre, deux représentants de la Commission, et deux personnalités désignées par le Parlement européen.

Ce qui signifie que la Commission dispose de deux fois plus de voix que la France, ou encore qu'une coalition, par hypothèse, des représentants de la Commission, du Parlement européen, du Luxembourg et de la Grèce peut mettre en échec toute proposition de l'ensemble des représentants de la France, l'Allemagne, l'Angleterre, l'Espagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Portugal, réunis.

Si ces règles de majorité sont tout à fait admissibles dans la mesure où il s'agit d'un organisme de coordination d'informations à partir de points focaux désignés par les Etats membres, elles ne sauraient être maintenues si, d'aventure, l'Agence devait se trouver associée à la définition de normes de droit positif.

"L'expertise", qui reste d'ailleurs encore entièrement à démontrer, de l'Agence ne doit pas être l'occasion de renforcer le caractère technocratique si souvent dénoncé de l'élaboration des normes communautaires, source d'incompréhension et de difficultés d'application. Elle ne doit pas non plus aboutir à aggraver le déficit démocratique des institutions européennes.

- "Expertise" ou responsabilité politique ?

La demande insistante d'extension des pouvoirs de l'Agence au cours des débats du Parlement européen, allant même au-delà des propositions initiales de la Commission (1) pose en effet le problème du contrôle démocratique des interventions communautaires en matière d'environnement.

On ne peut mieux faire que citer les observations de M. Brice LALONDE dans la "déclaration du gouvernement sur le plan national sur l'environnement" présenté à l'Assemblée nationale le 10 octobre 1990 :

"Je m'adresse à la représentation nationale pour lui demander comment elle apprécie les modalités d'intervention de la société civile et des citoyens dans les décisions d'aménagement.

Je n'ignore pas qu'un grand nombre d'élus ressentent souvent de l'irritation vis-à-vis de ce qui leur paraît quelque fois porter atteinte aux principes de la démocratie représentative. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle je ne propose pas la création d'une haute autorité indépendante. Je crois que les responsables élus ou ceux qui détiennent leur autorité du Gouvernement doivent accomplir leur mission et non se défausser sur un organisme dont je ne vois pas comment fonder la légitimité."

(1) Qui indique à propos de l'Agence, et non sans nostalgie, dans la brochure sur la Communauté et l'environnement, parue en 1990 : *"Elle publiera des rapports périodiques sur l'état du milieu naturel, mais, contrairement à la puissante Agence américaine pour la protection de l'environnement, elle n'aura aucun pouvoir d'intervention"*

On pourrait encore trouver une illustration concrète de cette nécessaire appréciation par les élus, seuls politiquement responsables, des conditions d'application des mesures en matière d'environnement dans la discussion au Sénat de la question de M. Franck SÉRUSCLAT au sujet des conséquences concrètes de la "directive SEVESO", le 14 décembre 1989.

M. Jean POPEREN, ministre des relations avec le Parlement, précisait alors dans sa réponse :

"S'agissant de la complexité des situations, il est clair que, sur le terrain, indépendamment des dispositions générales que je viens de rappeler ici, une consultation doit être menée entre les collectivités locales, les administrations, l'administration préfectorale, les industriels concernés et les chefs d'entreprise privée ou publique. Telle est, me semble-t-il, la règle, en tout cas tel devrait être le cas."

Encore conviendrait-il de rappeler cette nécessaire conciliation entre d'une part normes communes destinées à garantir la protection de l'environnement et à empêcher les distorsions de concurrence liées aux disparités de réglementation, et, d'autre part, adaptations aux exigences concrètement observées.

Il faut à cet égard combattre la présomption d'incapacité que la Commission semble faire peser sur les autorités nationales et locales, pour déterminer et faire appliquer les mesures exigées par la préservation de l'environnement.

Quel élu voudrait, et surtout pourrait prendre le risque politique de faire courir des risques pour la sécurité de ses concitoyens .?

C'est cette éminente responsabilité politique des élus qui fonde la répartition des compétences en matière d'environnement, organisée selon le principe de la subsidiarité de l'action communautaire.

Il serait finalement dommageable pour le contrôle démocratique des politiques de l'environnement qu'un glissement des compétences de l'agence aboutisse, en la faisant participer au pouvoir normatif communautaire, à subordonner ce pouvoir aux règles de majorité si particulières qui régissent le conseil d'administration de l'agence.

Il est déjà très préoccupant que la Cour de Justice ait cru, par un arrêt du 14 juin 1991, devoir préférer l'article 100 A du Traité comme base juridique d'une directive relative à l'industrie du dioxyde de titane (selon la requête de la Commission et du Parlement européen) plutôt que l'article 130 S, comme l'avait arrêté le Conseil.

Certes, les normes de limitation des effets nocifs de certaines substances ont une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur, mais alors quel est le champ d'application de l'article 130 S qui régit les décisions visant la protection de l'environnement ? La Cour, si attachée à "l'effet utile" des dispositions du Traité quand il s'agit d'étendre les compétences communautaires, a choisi là d'arbitrer en faveur de la règle qui implique le vote à la majorité qualifiée, pour mieux restreindre l'effet de l'article qui prévoit l'unanimité, même s'il peut être tenu pour plus pertinent.

Quant à l'argument que la base juridique choisie, l'article 100 A devrait être préféré dans le but de "renforcer la participation du Parlement européen au processus législatif de la Communauté", participation censée être "le reflet au niveau de la Communauté, d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une Assemblée représentative", on observera, outre qu'il n'appartient pas en principe à la Cour de remettre en cause la répartition des compétences entre organes communautaires telle que l'ont établie le Traité et l'Acte unique, outre le brevet de représentativité donné à une Assemblée où certains membres sont élus par douze fois moins de citoyens que d'autres, que l'arrêt aboutit à imposer aux Etats mis en minorité des décisions pour lesquelles le Traité requérait l'assentiment de leur représentant au Conseil.

- Conception du "principe démocratique fondamental" de la "participation des peuples à l'exercice du pouvoir" telle qu'on la pratique dans la chambre sourde de l'empyrée du Kirchberg...

- Subsidiarité et pouvoir de contrôle

Pour les mêmes raisons d'absence de légitimité politique et de risque d'aggravation du "déficit démocratique", il convient d'écarter la proposition, récurrente en matière d'environnement, de l'institution de contrôles que pourrait diligenter l'agence européenne pour l'environnement.

Régulièrement proposée par la Commission, à l'occasion de la discussion des directives de protection de la faune (oiseaux migrateurs, habitats...) et rencontrant immanquablement l'enthousiasme des Rapporteurs de la Commission environnement du Parlement européen, l'institution d'un corps d'inspecteurs a bien entendu été demandée pour doter l'agence d'un bras séculier.

Ainsi, les Rapporteurs au Parlement européen estimaient-ils que l'agence européenne pour l'environnement ne doit pas se limiter à la collecte de données. Une brigade d'inspecteurs de l'environnement devrait se constituer, comme il en existe dans le secteur de la pêche et de la concurrence, estiment les parlementaires. La "police verte" devrait, en outre, être compétente "en matière de sécurité nucléaire et vérifier les travaux des agences d'inspection gouvernementales".

La proposition est tout à fait contraire à la fois au principe de subsidiarité qui préside à la répartition des compétences selon le Traité de Rome et au Traité EURATOM. Elle n'est pas moins contraire au fonctionnement en réseau qui est assigné à l'agence.

Enfin, l'application des normes environnementales, outre l'évaluation de données qui exige une connaissance scientifique et concrète à la fois du milieu en cause, implique l'exercice de pouvoirs de police administrative (délivrance ou refus d'autorisation, par

exemple), mais aussi judiciaire (contraventions, procès-verbaux d'infraction, voire pénalités) ; l'application de ces normes sur le terrain peut même mettre en jeu l'appréciation de risques pour l'ordre public (qu'on se souvienne des manifestations liées à certaines décisions affectant l'environnement).

Pouvoirs de police administrative et police judiciaire, appréciation des risques pour l'ordre public, il va de soi que ces compétences ne peuvent être attribuées à un corps de contrôle qui serait placé sous l'autorité d'une "agence" indépendante, c'est-à-dire politiquement irresponsable ou, pour reprendre les termes de M. Brice LALONDE, dont on ne voit pas "comment fonder la légitimité".

Le Gouvernement français a d'ailleurs toujours jugé inopportunes les propositions d'institution d'un corps "communautaire" d'inspecteurs à l'occasion de la discussion des directives de protection de l'environnement.

Au surplus, cette institution méconnaîtrait les dispositions du Traité, confirmées par la Cour de Justice, réservant aux Etats membres les compétences de maintien de l'ordre public.

Elle doit donc être écartée sans ambage.

- Ressources propres

Il est prévu que le budget de l'agence, alimenté par une subvention du budget communautaire (et, le cas échéant, par des rémunérations pour services rendus) est débattu et adopté dans le cadre de la procédure budgétaire de droit commun.

Sur la proposition du Parlement européen, il est envisagé de regrouper sous une ligne unique, désignée sous le nom de L.I.F.E., tous les crédits communautaires directement affectés à des actions de recherche ou d'intervention en faveur de l'environnement.

Ce regroupement comptable (embryon du fonds pour l'environnement que certains souhaitaient) permettra sans doute de voir plus clair dans un foisonnement d'initiatives... et de dépenses.

Il convient sans doute d'approuver cette démarche si elle contribue bien à la clarification de la procédure budgétaire communautaire.

Il convient, en revanche, d'écarter les propositions d'affectation directe de "taxes écologiques" (déjà instituées dans les Etats membres, ou à créer au niveau communautaire) au profit de l'agence européenne.

Il convient tout d'abord d'être vigilant à l'égard des effets pervers d'un alourdissement de la taxation des produits et procédés industriels ou agricoles dans la Communauté, fût-ce pour la bonne cause de la protection de l'environnement.

Ces effets qui doivent être pris en considération sont :

. la perte de compétitivité vis à vis des produits extra-communautaires si des normes moins sévères sont appliquées dans les Etats tiers (et, si on peut exiger des normes d'innocuité des produits importés, comment imposer des procédés de production ?) ;

. la délocalisation des industries polluantes européennes dans des Etats tiers. Outre la perte en terme d'emplois, il n'est pas satisfaisant "d'exporter" les nuisances (ce serait spécialement inopportun si cette délocalisation devait se faire dans les Etats voisins de la Communauté, en Europe centrale où l'environnement est déjà dans un état catastrophique) ;

Enfin, volens nolens, il s'agit d'un alourdissement des prélèvements obligatoires auquel il faudrait sans doute préférer... des

avantages fiscaux, décidés à l'unanimité comme il est de règle en matière fiscale aux termes du Traité.

Cette affectation directe au surplus met à nouveau en jeu la répartition des compétences entre le niveau communautaire et les organismes nationaux.

En effet, dans la plupart des Etats où il existe des taxes sur les activités comportant des risques pour l'environnement, elles sont généralement affectées aux organismes locaux, professionnels ou nationaux chargés d'en prévenir ou d'en réparer les conséquences. C'est ainsi que certaines taxes alimenteront en France le budget de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

Affecter ces taxes à l'agence européenne, c'est priver les organismes nationaux de leurs ressources principales.

Si l'agence européenne doit bien fonctionner comme le centre de coordination d'un réseau composé des instituts nationaux, son budget doit être adapté à cette fonction de coordination, légère après la première phase d'élaboration de normes d'évaluation communes.

Recevant les missions dévolues précédemment au programme CORINE, l'agence ne devrait pas exiger de financement nouveau et, sauf dérive bureaucratique, l'opération devrait être neutre pour les finances communautaires, par redéploiement des moyens en personnel et en matériel affectés jusque là au programme CORINE et aux actions de la Commission.

## 2) *L'instrument du progrès de toute l'Europe*

C'est un truisme que de souligner que les risques pour l'environnement se jouent des frontières.

S'il en était besoin, la catastrophe de Tchernobyl serait là pour rappeler qu'à des risques pareils, il faut des réponses coordonnées, ce que la Communauté sut faire, tant bien que mal, dans l'urgence du danger de pollution.

Mais cette catastrophe a brusquement mis en évidence également que le respect de normes de sécurité et de protection de l'environnement, outre qu'il est éminemment souhaitable en Europe centrale et orientale pour les populations qui y vivent, ne l'est pas moins pour les Etats de la Communauté, "mitoyenne" de cette autre Europe dont elle n'est même plus séparée, et c'est heureux, par un mur.

Dès lors, il faut se féliciter des actions communautaires qui visent à aider les Etats de l'Europe de l'Est à introduire dans leurs réglementations des normes de sécurité et de protection de la nature peu à peu alignées sur les standards communautaires.

Lorsqu'il était Président en exercice du Conseil des Ministres chargés de l'environnement, M. Brice LALONDE avait lancé, à l'occasion de la Conférence de Sofia, en octobre 1989, qui réunissait les Etats de la CSCE, un appel à la coopération européenne en matière écologique, dimension essentielle des investissements nécessaires au développement des pays d'Europe centrale et orientale.

L'idée a cheminé depuis, au point que M. RIPA DI MEANA, commissaire européen chargé de l'environnement, a pu dresser, le 21 juin 1991, lors de la Conférence de Prague, un bilan encourageant sur l'environnement en Europe.

En confirmant l'engagement ferme de la CEE à aider les pays de l'Est à améliorer leur environnement, il a rappelé qu'un cinquième des soutiens du programme PHARE (c'est-à-dire plus de 100 millions d'écus) a été consacré en 1990 à des initiatives dans ce domaine : et les premiers résultats commencent à apparaître. Cet effort sera intensifié, notamment en appuyant des projets à caractère régional. Il a encore indiqué que la CEE se propose d'offrir sa coopération dans les domaines de la recherche scientifique sur l'environnement ; la collecte d'information selon les techniques mises

au point grâce au programme CORINE (précurseur de l'agence européenne de l'environnement). En outre, et surtout, la Commission européenne, consciente que les pays d'Europe centrale et orientale ne peuvent pas mettre en oeuvre rapidement une législation complète et cohérente pour la protection de leur environnement, entend définir des "codes de conduite" pour les investisseurs occidentaux, afin d'éviter qu'ils installent des usines en Europe de l'Est pour profiter de législations moins strictes pendant la période de transition des économies de cette région. C'est dans cette perspective que la Commission organisera une Conférence pour les investisseurs en novembre prochain, à Budapest, en collaboration avec le Centre régional de l'environnement. Pour les aider dans leur tâche, elle a préparé à leur intention quelques principes directeurs en vue de tels codes de conduite.

Evidente pour des raisons de sécurité collective, l'extension des normes de protection de l'environnement à l'Europe de l'Est ne peut qu'être progressive.

A l'égard des Etats de l'Association européenne de libre échange, il en va tout autrement.

Non que l'impératif soit moins évident, il l'est peut-être plus encore, mais il ne s'agit plus là de relèvement progressif mais bien d'harmonisation.

En effet, appelés à devenir partenaires à part entière du marché intérieur sans frontières au sein de l'"Espace économique européen" ou EEE, les Etats de l'AELE disposent déjà de normes très protectrices, parfois même plus exigeantes que les normes communautaires.

La question se pose alors de la réduction des disparités de réglementation pour parvenir à éliminer les distorsions de concurrence et permettre ainsi la libre circulation des marchandises dans tout l'espace formé par la CEE et l'AELE réunies.

Cette harmonisation passe sans doute par une standardisation et une mise en commun de données là encore "fiables et comparables".

Cette association des Etats de l'AELE au réseau et à l'agence européenne ne ferait d'ailleurs que poursuivre une collaboration avec la Communauté, entamée depuis longtemps, notamment dans le domaine de l'environnement.

On rappellera, par exemple, les accords de coopération conclus entre ces Etats et la Communauté, "relatifs à la recherche et au développement dans le domaine de la protection de l'environnement", dont le Rapporteur au Parlement européen n'était autre que M. Michel PONIATOWSKI, actuellement membre de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes (Docs.PE A 2/5 et 2/6/89, et Décisions du Conseil du 10 octobre 1989, 89-557 et 558 - J.O.-C.E.E. - L - N° 304 du 20.10.89).

Souhaitable avec les Etats d'Europe centrale, comme avec les membres de l'Association européenne de libre échange, la participation d'Etats tiers tant au réseau qu'aux travaux de l'agence européenne pour l'environnement est expressément prévue par le règlement du 7 mai 1990.

Cette association se fera sur la base d'accords conclus selon la procédure prévue par l'article 228 du Traité, accords qui préciseront les modalités exactes de cette participation.

o

o o

Telles sont les orientations qui doivent guider, nous semble-t-il, le fonctionnement de l'agence européenne pour l'environnement : respect du cadre fixé par le Traité de Rome pour l'action communautaire en matière d'environnement, recherche d'une plus grande cohérence et d'une plus grande efficacité dans cette

action, caractère indiscutable des données diffusées, concertation préalable avec les organismes désignés par les Etats pour composer le réseau, respect du principe de subsidiarité pour éviter l'aggravation du déficit démocratique et la dilution des responsabilités dans des domaines auxquels l'opinion est particulièrement sensible, enfin, ouverture sur la grande Europe avec laquelle les Etats de la Communauté partagent l'air, les eaux, la faune, la flore, tout le patrimoine naturel du vieux continent.

Recueillir des données scientifiquement indiscutables et les amener à des définitions communes à tout le continent pour évaluer exactement l'état de l'environnement de la Communauté et des Etats associés à l'agence, telle est la mission première de la nouvelle institution.

Il convient d'attendre qu'elle ait rempli cette belle et vaste tâche avant de réviser ses compétences. L'inverse serait une caricature de l'action communautaire, toujours gonflée et jamais bien maîtrisée.

La connaissance exacte de l'environnement dans toutes les régions d'Europe et la diffusion régulière de rapports synthétiques seront la base des progrès d'une Europe réconciliant développement économique et préservation de l'environnement, comme les Etats ne le souhaitent pas moins que la Commission.

### III. LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

M. André ROUVIÈRE a présenté son rapport lors de la réunion de la délégation tenue le 3 juillet 1991.

M. Jean-Pierre Bayle a manifesté son accord avec les conclusions proposées par le rapporteur mais il a souhaité obtenir des précisions sur les réserves de celui-ci au regard de la création d'un corps d'inspecteurs communautaires de l'environnement.

M. André Rouvière, rapporteur, a répondu que la création de ce corps comporterait plusieurs inconvénients ; tout d'abord il marque une certaine défiance des administrations nationales ; il s'inscrit d'autre part dans une optique inverse de celle adoptée pour la décentralisation menée en France. De son point de vue, il lui paraît préférable de faire confiance à chaque Etat pour la mise en oeuvre des missions de l'agence européenne pour l'environnement, les mêmes principes pouvant être appliqués, de façon variable, dans les différents Etats membres.

M. Guy Cabanel, partageant l'avis du rapporteur, a souligné qu'il serait dangereux de créer un corps de contrôleurs européens comme l'a suggéré le Parlement européen qui prouve ainsi son manque de maturité politique ; cette création serait, par ailleurs, contraire au principe de subsidiarité, d'autant plus que l'agence aura le droit de demander des expertises aux Etats membres. Ce point est d'autant plus important que la ratification de l'acte unique avait posé des problèmes en République Fédérale d'Allemagne parce que la politique de l'environnement y est de la compétence des Länder.

M. Jacques Oudin a indiqué qu'il partageait les conclusions proposées par le rapporteur ; la création de l'agence européenne de l'environnement est une initiative intéressante qui assurera la diffusion de l'information sur l'état de l'environnement ; l'expérience portant, en France, sur la qualité des eaux de baignade, est de ce point de vue positive.

M. André Rouvière, rapporteur, a insisté, en réponse aux interrogations de MM. Jacques Oudin et Guy Cabanel, sur le fait que les Etats membres et les régions doivent maîtriser l'opportunité et les canaux de diffusion de l'information portant sur l'environnement.

M. Michel Caldaguès s'est inquiété du précédent que constituerait la création d'un corps de contrôleurs européens de l'environnement se superposant aux corps nationaux. Il s'est également interrogé sur les polémiques auxquelles pourrait donner lieu un contrôle communautaire des centrales nucléaires et des déchets industriels.

En réponse aux questions posées par MM. Guy Cabanel, Jean-Pierre Bayle et Charles Descours, M. André Rouvière, rapporteur, a précisé que l'agence européenne pour l'environnement ne se substituerait pas aux contrôles effectués par l'agence internationale de l'énergie atomique de Vienne.

En réponse à une question de M. Michel Poniatoski sur l'avenir des trois centres actuels de recherche sur l'environnement -en Belgique (radiations atomiques), en Allemagne (charbon) et en Italie (pollutions transfrontalières)- du fait de la création de l'agence européenne, M. André Rouvière, rapporteur, a indiqué qu'elle n'avait pas pour rôle de se substituer aux centres existants, ni de remplacer les institutions scientifiques, son rôle essentiel étant de coordonner et de recueillir les informations disponibles ; il faut faire confiance aux Etats et à la communauté scientifique.

A la suite d'une proposition faite par M. Jacques Genton, président, la délégation a alors décidé de procéder à l'audition du ministre de l'environnement sur les conditions d'application, par la France, du règlement du 7 mai 1990 portant création de l'agence européenne de l'environnement, ainsi que sur les autres politiques communautaires de l'environnement qui seront traitées sur le rapport de M. Guy Cabanel. La délégation a également souhaité que puisse être organisé un débat, en séance publique, dans le cadre de la procédure des questions orales sur des sujets européens, et qui porterait sur les orientations communautaires en matière d'environnement.

La délégation a alors adopté à l'unanimité le rapport d'information.

#### IV. CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

Soulignant l'importance croissante des problèmes d'environnement ; soulignant également le caractère transfrontalier de certaines nuisances et de certains risques ; constatant la prise de conscience générale qui s'est fait jour notamment dans les Etats de la Communauté ;

Ayant approuvé la mise en oeuvre des quatre premiers programmes d'actions communautaires pour l'environnement ;

Ayant approuvé de même le "Programme expérimental pour la collecte, la coordination et la mise en cohérence de l'information sur l'état de l'environnement et des ressources naturelles dans la Communauté", désigné sous le nom de CORINE, adopté en 1985 et prorogé en 1989 pour deux ans ;

Se félicitant de l'insertion dans le Traité de Rome, par l'Acte unique européen, d'un titre nouveau consacrant la protection de l'environnement au rang des nouvelles politiques communautaires ;

#### LA DÉLÉGATION

- approuve, sur la base des nouvelles dispositions du Traité, l'institution d'une agence européenne pour l'environnement ;

- rappelle que le projet de cette institution a été élaboré sous présidence française au deuxième semestre de 1989 ;

- espère que la désignation du siège pourra intervenir rapidement en même temps que se débloquent d'une façon

équilibrée les négociations en cours sur le siège d'autres institutions communes ;

- estime que ce délai doit être mis à profit pour bien définir les orientations souhaitables quant au fonctionnement de la future agence.

Ces orientations, selon la Délégation, doivent viser à garantir :

- le caractère scientifique des informations sur l'état de l'environnement dans la Communauté ;
- la cohérence et l'efficacité de l'action communautaire ;
- enfin, le respect du principe de subsidiarité.

● Assurer le caractère scientifique des informations :

A la demande de la France, l'agence comportera un comité scientifique de neuf membres. La Délégation, tout en se félicitant de cette institution, observe que, si éminentes que soient les personnalités choisies, elles ne pourraient à elles seules réunir toutes les connaissances et être à la pointe de chaque discipline ; aussi, la Délégation considère-t-elle qu'il serait souhaitable que le comité scientifique soit le partenaire privilégié du réseau des grands instituts de recherche des Etats membres appelés à être désignés comme autant de points focaux nationaux ; le comité scientifique de l'agence ne saurait, en effet, ni mener des travaux parallèles à ceux du Museum d'histoire naturelle français, par exemple, ni encore moins se substituer à des institutions détentrices d'une expérience et de savoirs multiséculaires ;

La Délégation estime que le comité a un rôle essentiel à jouer afin de contrôler le caractère scientifique de toutes les informations diffusées par l'agence et éviter que l'agence ne contribue à alimenter un millénarisme sans fondement, alors que l'opinion publique est souvent sensible à des alarmes irrationnelles.

La Délégation souhaite que les avis du comité scientifique soient toujours communiqués aux Gouvernements des Etats membres et aux grands instituts nationaux désignés comme points focaux avant leur publication, spécialement quand ces avis traitent d'une région déterminée ou d'un problème d'environnement caractéristique d'un ou de plusieurs Etats membres.

La Délégation se félicite de l'institution en France, en application du Plan National de l'Environnement, de l'Agence de l'Environnement et de l'Institut français de l'Environnement ainsi que de l'Institut de l'Environnement industriel et des risques et souhaite que l'Agence européenne développe la plus large concertation avec ces organismes ; le partenariat permettra seul d'éviter les déconvenues rencontrées dans l'application de certaines options communautaires en matière d'environnement, faute de concertation préalable suffisante.

La Délégation considère que la gestion des données recueillies par le réseau et l'agence européenne devra être conforme aux dispositions de la directive sur l'accès aux informations en matière d'environnement.

- Quant à la cohérence et à l'efficacité de l'action communautaire :

La Délégation considère que la création de l'agence doit aboutir à une rationalisation des actions communautaires en matière d'environnement et à une clarification des responsabilités et des procédures ; la Délégation estime en

particulier que l'agence étant investie des mêmes missions que le programme expérimental CORINE, tous les moyens qui étaient précédemment affectés à ce programme doivent être transférés à l'agence et l'ancienne structure disparaître.

La Délégation souligne que l'énoncé des domaines d'activité de l'agence ne doit pas être interprété de façon à lui permettre de mener par exemple des activités de recherche redondantes à la fois avec les très nombreux programmes de recherche communautaires en matière d'environnement comme avec les programmes nationaux.

De même, l'agence ne doit pas empiéter sur la compétence des comités de gestion institués par les différents règlements et directives communautaires afin d'en adapter les dispositions aux nécessités de l'environnement non plus que sur les procédures propres au Traité EURATOM.

Le rôle éminent de l'agence est, en effet, de collecter les informations à partir du réseau formé des points nationaux et d'induire une standardisation des données afin d'en permettre la comparabilité et l'exploitation efficace. Ces données doivent contribuer à la formulation des différents programmes de recherche, ainsi qu'à l'information des autorités gérant les fonds structurels et appliquant les différentes directives en évitant que l'agence ne développe des procédures, voire des interventions opérationnelles parallèles.

La Délégation souhaite de façon générale que la création de l'agence, en introduisant plus de cohérence dans l'action communautaire en matière d'environnement, se traduise par une répartition rationnelle des tâches et, par conséquent, des moyens, c'est-à-dire un redéploiement sans augmentation nette du personnel ni des crédits budgétaires affectés à ces actions.

La Délégation marque les plus expresses réserves à l'égard du projet d'affectation à l'agence d'éventuelles taxes écologiques. Cette affectation, en effet, serait contraire aux principes d'unité et d'universalité budgétaire, règles qui garantissent le contrôle démocratique des deniers publics ; cette proposition, en outre, serait tout à fait contraire aux recommandations de la Cour européenne des Comptes, dénonçant avec la pratique des "mini-budgets" la fragmentation des dépenses communautaires.

Enfin, elle priverait les Instituts nationaux des ressources que la loi, en France, en particulier, leur a affectées,

La Délégation, en revanche, approuve le regroupement des différents crédits affectés à l'environnement sur une ligne budgétaire unique, la ligne LIFE, clarification utile qui mettra en valeur une augmentation de près de 100 % pour l'année budgétaire en cours.

Quant au principe de subsidiarité :

La Délégation souligne que la généralité de la formulation des domaines d'activité de l'agence ne doit pas être interprétée de façon à remettre en cause la répartition des compétences entre les différents organes communautaires, non plus qu'entre l'échelon communautaire et les compétences nationales ou locales.

Entre les organes communautaires tout d'abord, la composition et les règles de majorité tout à fait particulières qui caractérisent l'agence ne sont en effet admissibles que dans la mesure où il s'agit d'une institution coordonnant des informations et non d'un organe participant au pouvoir normatif.

De même, le fonctionnement de l'agence ne doit pas remettre en cause la répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres.

La Délégation rappelle que l'Acte unique européen n'inscrit l'environnement parmi les compétences communautaires que "dans la mesure où les objectifs fixés peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats pris isolément".

La Délégation rappelle que l'agence doit concentrer prioritairement ses efforts sur les questions d'environnement ayant un caractère transfrontalier.

Si l'agence peut collecter les données relatives à des questions dépourvues de ce caractère transfrontalier et favoriser la comparabilité de ces données et l'échange d'expériences, la nécessaire adaptation des solutions aux problèmes concrètement observés au niveau local ne doit pas être méconnue, pas plus que la responsabilité des autorités nationales ou territoriales pour élaborer, adapter et appliquer ces solutions.

La Délégation juge inopportune la proposition de création d'un corps d'inspecteurs communautaires de l'environnement rattaché à l'agence ; le contrôle de l'application des normes communautaires, incorporées dans les droits nationaux, doit ressortir aux seules autorités nationales, ces contrôles mettant en jeu des pouvoirs non seulement de police administrative mais également de police judiciaire, et, éventuellement, l'appréciation de risques pour l'ordre public.

o

o o

La Délégation considère que le contrôle du caractère scientifique des informations recueillies et diffusées, la rationalisation des actions communautaires dans le cadre des compétences des différentes institutions, et enfin le respect du principe de subsidiarité, sont les conditions de l'efficacité de la politique communautaire de l'environnement et spécialement du développement du rôle de l'agence européenne pour l'environnement.

La Délégation approuve la participation aux travaux de l'Agence, d'Etats européens non membres des Communautés, soit qu'ils participent à l'Espace économique européen et par conséquent au respect des normes communautaires du grand marché, soit, s'agissant des Etats d'Europe centrale, qu'il faille éviter tout risque de délocalisation vers ces pays des activités les plus polluantes, aggravant une situation déjà catastrophique.

La préservation d'un environnement sain étant, par essence, un impératif ignorant les frontières non seulement des Etats, mais même de la Communauté, il importe d'associer, dès maintenant, les Etats du futur Espace économique européen, et ceux de l'Est de l'Europe, à la standardisation des données et des mesures, c'est-à-dire tout le continent européen.

La Délégation décide, enfin, d'inviter le Ministre de l'Environnement à venir exposer devant elle les conditions de mise en oeuvre du Règlement instituant l'Agence européenne pour l'environnement.

---