

Le Parlement Européen et l'environnement

par Jean-Pierre HANNEQUART

Assistant au Centre d'études européennes de l'UCL
et à l'Institut pour une Politique Européenne de l'Environnement.

★

L'étude de la fonction parlementaire européenne en corrélation avec la politique de l'environnement se justifie à un double titre.

Tout d'abord, l'environnement est caractéristique d'un domaine d'action que les Traités communautaires n'avaient pas prévu comme tel mais où une politique de la Communauté européenne a néanmoins réussi à prendre forme. Il est évidemment très intéressant de s'interroger sur le degré de participation de l'Institution parlementaire européenne à de semblables développements.

Par ailleurs, la problématique de l'environnement revêt par nature un caractère global : elle conduit à appréhender la réalité dans la complexité de toutes ses interactions et peut même déboucher sur la remise en cause de tout le système socio-économique. La politique de l'environnement se range donc nécessairement parmi les questions les plus importantes débattues à l'échelon européen et il est primordial de s'intéresser au rôle du Parlement Européen en la matière.

Nous évoquerons successivement :

- Le rôle joué jusqu'à présent par le Parlement Européen dans la politique de l'environnement,
- les perspectives concernant son rôle futur par rapport à cette politique.

I. Le rôle joué par le Parlement européen dans la mise en place d'une politique.

A) *Participation à l'élaboration de programmes d'action.*

L'existence d'une politique de l'environnement au niveau de la Communauté européenne résulte essentiellement de l'approbation de deux pro-

grammes d'action par le Conseil des Communautés et les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil :

- déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, le 22 novembre 1973, concernant un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1) ;
- résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, du 17 mai 1977, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (2).

Dans quelle mesure le Parlement européen a-t-il participé à l'élaboration de ces programmes d'action ?

L'idée d'un programme communautaire relatif à l'environnement a été avancée pour la première fois par la Commission dans une communication du 22 juillet 1971 (3).

Cependant, antérieurement même à cette initiative, le Parlement européen s'était déjà prononcé sur la nécessité d'actions communautaires en matière d'environnement. Ainsi, dans sa résolution sur le rapport de la Commission sur l'évolution sociale dans la Communauté en 1968, il demandait que soit dressé « un bilan de l'actuelle législation ainsi que des initiatives prises ou envisagées dans les Etats membres dans le cadre de la lutte contre la pollution des eaux et de l'air, et contre le bruit » et que soient examinées « les possibilités et les moyens d'action communautaires visant à enrayer ces fléaux ». En 1970 et 1971, le Parlement se déclarait nettement favorable, sur la base de deux rapports d'initiative, à une action commune et énergique dans le domaine de la lutte contre la pollution des eaux fluviales, et notamment des eaux du Rhin, ainsi que dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air (4).

Consulté sur la première communication de la Commission en matière d'environnement, le Parlement européen approuva les lignes directrices de la nouvelle politique esquissée.

Dans son avis du 18 avril 1972 (5), il insista surtout sur l'urgence d'élaborer des mesures d'actions concrètes en fonction des orientations

(1) JOCE n° C 112 du 20-12-1973

(2) JOCE n° C 139 du 13-6-1977.

(3) SEC (71) 2616 final.

(4) Voy. PE doc. 9/72 p. 10 ; rapport de M. BOERSMA sur la lutte contre la pollution des eaux fluviales et notamment des eaux du Rhin (doc. 161/70) ; rapport de M. Jahn sur la nécessité d'une action communautaire dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air (doc. 18/71).

(5) JOCE n° C 46/72.

politiques générales développées par la Commission. Il mit en outre l'accent sur certains principes qui seraient retenus ultérieurement comme fondements de la politique communautaire : le principe d'une sensibilisation de l'opinion publique, le principe du respect du niveau d'action le plus approprié, le principe pollueur-payeur...

Quant aux bases juridiques et aux moyens juridiques d'une politique communautaire de l'environnement, le Parlement apporta une importante contribution à la clarification des idées par un rapport spécifique de sa commission juridique (6). A la suite de ce rapport, il invitait instamment la Commission et le Conseil à recourir à l'art. 235 du Traité de Rome pour introduire un pouvoir de réglementation directe dans la Communauté en matière de politique de l'environnement. Il attirait toutefois l'attention sur le fait que pareille disposition permettrait de régler des problèmes « aussi actuels et aussi complexes que les problèmes d'environnement » sans que les parlements nationaux et le parlement européen puissent imposer leurs vues. En conséquence, le Parlement européen demandait que soient envisagées des possibilités, au besoin une révision des traités, permettant à long terme de donner une meilleure assise à la politique européenne de l'environnement.

Le 24 mars 1972, la Commission présenta une nouvelle communication conçue comme « un ensemble de propositions de procédure ou de fond ayant pour objet la protection et l'amélioration de l'environnement » (7). Ces propositions correspondant largement aux vœux qu'il avait émis précédemment, le Parlement européen s'en déclara satisfait le 6 juillet 1972 (8).

L'incertitude politique qui planait encore sur l'engagement définitif de la Communauté dans la voie d'une politique de l'environnement fut levée lors du Sommet des chefs d'Etats et de gouvernements des Etats membres tenu à Paris les 19 et 20 octobre 1972. La déclaration finale de ce sommet stipule en effet : « Les chefs d'Etats et de gouvernements soulignent l'importance d'une politique de l'environnement dans la Communauté. A cette fin, ils invitent les institutions de la Communauté à établir, avant le 31 juillet 1973, un programme d'action assorti d'un calendrier précis » (9).

A la suite de cette invitation, la Commission rédigea une nouvelle mouture de son programme d'action, et, le Parlement européen fut une

(6) Rapport de M. ARMENGAUD sur les possibilités qu'offrent les traités communautaires en matière de lutte contre la pollution du milieu, et les modifications qu'il faut éventuellement proposer d'y apporter (doc. 15/72).

(7) JOCE n° C 52 du 26-5-1972.

(8) JOCE n° C 82/72 ; PE doc. 74/72.

(9) Pour plus de détails : Agence Europe, éd. spéciale du 22 octobre 1972.

nouvelle fois consulté mais avec retard et à titre non obligatoire sur l'ensemble du programme (10).

Dans sa résolution du 3 juillet 1973, le Parlement européen s'éleva d'abord avec vigueur contre la procédure suivie par le Conseil (11). Avec quelques réserves, il réitéra ensuite son appui aux propositions de la Commission, lesquelles étaient pratiquement identiques à celles formulées en mars 1972. Il fit notamment observer qu'il s'imposait de prévoir des délais plus stricts pour l'adoption d'un certain nombre de mesures juridiques efficaces. Il insista également sur la nécessité de prévoir certaines actions à titre complémentaire : structures communautaires pour le stockage définitif des résidus radioactifs, label d'environnement pour les produits de longue durée, développement d'industries spécialisées dans la mise au point de produits non polluants, information systématique de la jeunesse...

Si le programme d'action définitivement adopté le 22 novembre 1973 correspond bien au souhait général de l'Assemblée, on remarquera qu'il ne donne pas de réponse à tous ces vœux particuliers du Parlement européen.

Dans quelle mesure les orientations de la politique de l'environnement redéfinies le 17 mai 1977 ont-elles à nouveau reçu ou non l'appui du Parlement européen ?

Par lettre du 9 avril 1976, le Président du Conseil des Communautés consultait le Parlement sur la proposition de la Commission concernant « une résolution sur la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement » (12). Le Parlement européen formula son avis fin juillet 1976 (13).

Regrettant tout d'abord les retards apportés à la mise en œuvre du premier Programme « environnement », il invita le Conseil à intensifier son activité en la matière et à doter la Commission d'un matériel et d'un personnel suffisant. Il se déclara ensuite très favorable à l'accent mis par le Programme sur le caractère préventif de la politique de l'environnement, sur la nécessité d'une action communautaire contre les nuisances acoustiques, et sur le besoin de gérer rationnellement l'espace, le milieu et les ressources naturelles.

(10) Proposition de la Commission : Bull. CE. Suppl. 3/73 ; Avis du Parlement européen : JOCE n° C 62/73 (PE doc. 106/73).

(11) Le Conseil justifia son attitude dans la réponse qu'il donna à la question écrite n° 165/73 de M. JAHN : JO n° C 97/6 du 15-11-1973.

(12) JOCE n° C 115 du 24-5-1976.

(13) JOCE n° C 178/44 du 2-8-1976.

Il souligna toutefois l'urgence de formuler des propositions de mesures efficaces et précises plutôt que des déclarations d'intention en ce qui concerne de nombreux sujets, et en particulier :

- a) l'utilisation des pesticides chimiques ;
- b) les méthodes d'exploitation agricole ;
- c) l'absorption de substances nutritives par les eaux souterraines et de ruissellement ;
- d) la réutilisation des déchets.

Il releva également qu'il s'imposait de prévoir :

- un renforcement de l'action pour la protection du Rhin contre la pollution,
- une action concernant les gaz contenus dans les bombes aérosols,
- une politique d'utilisation rationnelle de l'énergie,
- une politique commune pour le choix des sites de centrales nucléaires ainsi que pour le transport, le stockage et l'élimination des déchets radioactifs,
- la création d'un label de qualité de l'environnement pour les produits « clean and recycling »,
- une accentuation de l'action éducative en matière d'environnement,
- un programme communautaire concret relatif à la sécurité, à l'hygiène du travail et à la protection sanitaire sur le lieu de travail,
- la publication annuelle d'un résumé facilement compréhensible des activités déployées par la Communauté en matière d'environnement,
- etc...

Finalement, le Parlement pria la Commission « eu égard aux exigences, observations et recommandations qui précèdent » de présenter au Conseil une proposition de deuxième programme de protection de l'environnement modifiée et complétée en conséquence.

Mais ce dernier vœu du Parlement européen ne fut pas exaucé ; et ce sont les propositions de la Commission telles que formulées en mars 1976 qui ont été approuvées, pratiquement sans aucun changement, le 17 mai 1977.

B) *Participation à l'élaboration de règles de droit.*

Les programmes communautaires d'action relatifs à l'environnement se sont traduits par la mise en vigueur d'un certain nombre d'actes juridiques particuliers et spécialement de directives. Le Parlement européen a été appelé à donner son avis sur la plupart de ces mesures d'actions concrètes.

L'influence qu'il a exercée de la sorte apparaît variable mais toujours limitée.

Conduits à formuler leur avis dans un laps de temps généralement court, les parlementaires européens n'ont guère eu l'occasion d'approfondir beaucoup les propositions de réglementation qui leur ont été soumises. S'ils se sont cependant efforcés de jouer un rôle constructif en suggérant certains amendements, leurs vœux sont loin d'avoir toujours été pris en considération.

Généralement, le Parlement européen a approuvé l'ensemble de la proposition de la Commission qui lui était présentée tout en invitant la Commission et/ou les Etats membres à renforcer le dispositif prévu par des actions complémentaires (14). Dans un certain nombre de cas, il a toutefois demandé à la Commission de modifier ses propositions sur des points précis compte tenu d'une série d'observations (15). Parfois, il a assorti sa résolution du texte modifié de la directive qu'il souhaitait voir adopter (16).

En réponse aux demandes parlementaires les plus pressantes, la Commission a souvent réagi positivement sans pour autant y satisfaire automatiquement : la plupart du temps, elle a transmis au Conseil une version modifiée de ses propositions originales tout en justifiant son refus d'accéder à certains vœux des parlementaires (17).

(14) A titre d'exemple, Voy.

— Avis du PE sur la proposition de la Commission relative à une décision concernant la réduction de la pollution par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté : JO n° C 5/62 du 8-1-1975.

— Avis du PE sur la proposition de la Commission relative à une directive concernant la pollution de l'eau de mer et de l'eau douce pour la baignade : JO n° C 128/13 du 9-6-1975.

— Avis du PE sur la proposition de la Commission relative à un programme pluriannuel en matière de recyclage des papiers et cartons : JO n° C 36/48 du 13-2-1978.

(15) Exemple :

— Avis du PE sur la proposition de la Commission concernant la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau potable dans les membres : JO n° C 62/7 du 30-5-1974.

— Avis du PE sur la proposition de la Commission relative à une directive concernant le déversement de déchets en mer : JO n° C 293/60 du 13-12-1976.

(16) Exemple :

— Avis du PE sur la proposition de la Commission concernant une décision instituant une procédure commune d'échange d'information relative à la qualité des eaux douces superficielles dans la Communauté : JO n° C 178/48 du 2-8-1976.

— Avis du PE sur la proposition de la Commission relative à une directive concernant l'élimination des huiles usagées : JO n° C 8516 du 18-4-1974.

(17) Exemple :

— En ce qui concerne une procédure commune d'échanges d'informations relatives à la qualité des eaux douces superficielles dans la Communauté : COM (76) 118 final modifié par COM (76) 566.

— En ce qui concerne une directive relative à l'élimination des huiles usagées : COM (74) 334 final modifié par COM (74) 334.

Il ne s'en est pas suivi pour cela que certains avis du Parlement européen ont eu beaucoup d'impact sur les règles communautaires arrêtées par le Conseil. A ce dernier stade, un laps de temps très long s'est souvent écoulé (18) et les actes communautaires ont subi certains changements, les écartant parfois largement de la version souhaitée que ce soit par la Commission ou par le Parlement.

A titre d'exemple, évoquons le cheminement de la directive relative aux déchets approuvée par le Conseil du 15 juillet 1975 (19).

L'initiative de proposer une directive sur ce sujet a été prise par la Commission le 10 septembre 1974 (20) ; encore convient-il de préciser que cette initiative était la suite de la communication par le gouvernement d'un Etat membre d'un avant-projet de loi concernant les déchets.

Consulté sur cette proposition, le Parlement européen l'approuva largement le 17 janvier 1975 (21). Il invita toutefois la Commission à présenter d'autres directives concernant la gestion des déchets en même temps qu'il lui demanda d'apporter quelques modifications précises.

Retenons qu'il souhaitait notamment :

a) que soient plus limitées les catégories particulières de déchets exclues du champ d'application de la directive ;

b) que soient renforcée la fréquence des obligations d'assurer le contrôle ou la surveillance des entreprises procédant à l'élimination des déchets ;

c) que soit donné un caractère contraignant aux plans d'élimination des déchets à établir par les autorités compétentes ;

d) que soit prévue la présentation d'un rapport national sur l'état de l'élimination des déchets tous les ans.

Reprenant notamment ces deux dernières suggestions du Parlement européen, mais non les deux autres précitées, la Commission transmet au Conseil une proposition de directive modifiée en avril 1975 (22). Le Conseil marqua son accord sur la directive en juillet 1975 ; en vertu du texte définitif :

- les catégories de déchets exclues du champ d'application de la directive sont plus nombreuses que celles retenues dans les propositions même de la Commission ;

(18) Voy. Rép. QE n° 826/78 de M. JAHN, Annexe.

(19) JOCE n° L 194/39 du 25-7-1975.

(20) COM (74) 1297 final.

(21) JOCE n° C 32/36 du 11-2-1975.

(22) COM (75) 154 final.

- l'obligation des Etats membres de transmettre un rapport concernant l'état de l'élimination des déchets sur leur territoire est fixée à 3 ans ;
- aucun caractère contraignant n'est imposé pour les plans nationaux d'élimination de déchets ;
- etc...

Il n'est pas besoin de plus amples commentaires pour souligner que le rôle du Parlement européen dans la mise en place de la réglementation communautaire de l'environnement n'a pas toujours été très important.

C) *Initiatives propres.*

Le Parlement européen ne s'est pas contenté d'attendre passivement qu'on lui demande son avis ; il est intervenu de lui-même dans la politique européenne de l'environnement par le biais des principaux moyens dont il dispose : questions écrites ou orales et résolutions.

Les questions parlementaires écrites en matière d'environnement.

Depuis 1972, la technique des questions écrites a été amplement utilisée par les Parlementaires européens en ce qui concerne les problèmes d'environnement : plusieurs centaines de questions ont été posées à la Commission dans ce domaine, et de nombreuses demandes d'explication ont aussi été adressées au Conseil.

Outre le fait qu'elles témoignent de l'intérêt porté par les parlementaires au thème de l'environnement, ces questions ont conduit la Commission et le Conseil à préciser leur position sur certains points et parfois même à prendre certains engagements. La plupart du temps, cependant, cette procédure n'a contribué qu'à rendre publiques certaines informations.

Au titre des sujets qui ont fait l'objet d'un grand nombre de questions, on relève :

- les résidus de pesticides (23) ;
- les agents conservateurs, colorants, additifs,... (24) ;
- la protection des forêts (25) ;
- la conservation des oiseaux (26) ;
- le transport de substances dangereuses (27) ;
- la pollution du Rhin (28) ;

(23) Voy. QE 35/77, 515/77, 516/77, 518/77, 519/77, 520/77, 521/77, 996/77, 639/78.

(24) Voy. QE 785/75, 522/77, 814/77, 902/77, 904/77, 907/77, 961/77, 1000/77, 1099/77, 1169/77, 10/78.

(25) Voy. QE 78/75, 468/75, 816/75, 192/76, 110/77, 1014/77.

(26) Voy. QE 620/72, 321/73, 322/73, 401/74, 412/74, 634/74, 29/75, 599/75, 1286/77, 286/78, 387/78, 393/78.

(27) Voy. QE 366/72, 678/72, 240/78, 509/78, 652/78.

(28) Voy. QE 474/74, 475/74, 591/74, 693/76, 351/77, 6/78, 149/78, 277/78, 685/78.

- la pollution marine (29) ;
- l'élimination des déchets radioactifs (30) ;
- le gaspillage d'énergie et de matières premières (31) ;
- l'énergie nucléaire (32) ;
- les dangers de l'amiante (33) ;
- les gaz d'échappement des voitures (34) ;
- l'évolution des structures agricoles (35) ;

Cette liste n'a rien d'exhaustif ; il nous paraît néanmoins possible d'en dégager l'idée que les questions parlementaires écrites reflètent des problèmes délicats de la politique européenne de l'environnement. Il convient d'ajouter d'ailleurs que la plupart des questions sont basées sur des faits d'actualité : découvertes techniques, accidents industriels, catastrophes maritimes, conférences internationales... La Commission ou le Conseil sont incités à réagir face à ces événements et à engager des actions qui s'imposent de manière urgente.

Si la procédure des questions écrites a abouti à donner une audience publique à certains problèmes et s'est avérée un stimulant pour certaines actions, elle a aussi révélé ses limites dans de nombreux cas. Les réponses données ont souvent déçu l'attente des parlementaires soit par leur manque de précisions, soit par le refus d'engagement réel. Parfois même, le laps de temps qui s'est écoulé avant que ne vienne cette réponse a vidé la question de son intérêt.

Les questions orales et les résolutions parlementaires relatives à l'environnement.

La procédure des questions orales spécialement avec débat a aussi été utilisée par les Parlementaires en matière d'environnement.

Le Conseil a été contraint de la sorte à plusieurs reprises de s'expliquer sur les raisons de ses carences. Au cours des sessions parlementaires d'avril et de décembre 1976 notamment, il a été sévèrement critiqué sur les retards apportés à la mise en application du Programme d'action et il a dû se justifier (36). Durant l'année 1977, il a été conduit à donner des explications sur le renvoi, au Comité des représentants permanents,

(29) Voy. QE 24/73, 183/73, 405/73, 193/74, 506/75, 482/76, 567/76, 918/76, 561/77, 789/77, 188/78, 366/78, 461/78, 563/78.

(30) Voy. QE 144/75, 499/75, 507/75, 652/76, 153/77, 476/77, 1344/77, 594/78.

(31) Voy. QE 581/73, 646/73, 761/73, 184/74, 561/74, 611/75, 648/77, 804/77, 815/77, 1016/77, 1066/77, 1111/77, 1124/77, 1298/77, 468/78.

(32) Voy. QE 164/75, 214/74, 736/75, 163/76, 937/76, 44/77, 59/77, 112/77, 158/77, 341/77, 425/77, 541/77, 588/77, 700/77, 1058/77, 98/78, 100/78, 175/78, 307/78, 448/78, 696/78.

(33) Voy. QE 653/73, 440/76, 642/76, 625/76, 813/77, 140/78.

(34) Voy. QE 301/73, 651/73, 314/75, 779/75, 141/76, 862/76.

(35) Voy. QE 833/75, 150/77, 381/77, 638/77, 671/77, 698/78.

(36) Voy. PE doc. 30/76 et 383/76.

de la directive relative aux déchets de l'industrie du dioxyde de titane (37). En novembre 1978, il a été à nouveau appelé à donner les motifs de la non-adoption d'une série de mesures (38).

D'autre part, par le biais des questions orales, un certain nombre de débats très intéressants se sont rapprochés de l'avant-scène politique ainsi sur :

- le problème de la teneur en plomb de l'essence (novembre 1973),
- la protection des animaux sauvages (avril 1974),
- le recyclage et la réutilisation des déchets (avril 1974),
- l'information concernant les centrales nucléaires (juin 1975),
- la catastrophe écologique de Sévésco (septembre 1976),
- la conservation des oiseaux (octobre 1976),
- les dangers de l'amiante (mars et décembre 1977),
- le problème des « boues rouges » (avril 1977),
- la sécurité en mer (janvier 1978).

La plupart des thèmes abordés de la sorte ainsi que d'autres sujets considérés comme particulièrement importants par le Parlement européen ont fait l'objet de résolutions.

Sans doute, ces résolutions parlementaires sont-elles dépourvues de tout effet contraignant, mais il n'empêche qu'elles donnent un éclat tout particulier aux vœux des membres de l'Assemblée. La liste des principales résolutions adoptées en dehors de toute procédure de consultation et qui est donc éloquentes sur les orientations les plus fondamentales que le Parlement européen s'est efforcé d'imprimer à la politique européenne de l'environnement, s'établit comme suit :

- résolution du 19 novembre 1970 (et du 16 décembre 1971) sur la lutte contre la pollution des eaux fluviales et notamment des eaux du Rhin (39) ;
- résolution du 10 février 1972 sur la nécessité d'une action communautaire dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air (40) ;
- résolution du 6 juillet 1972 concernant une première mesure visant à la réduction de la teneur en plomb de l'essence destinée aux véhicules à moteur (41) ;

(37) Voy. P.E. doc. 542/76 et 571/76.

(38) Bull. C.E. 11/78 point 2.3.8.

(39) JOCE n° C 143/30 du 3-12-1970 et n° C 2/22 du 11-1-1972.

(40) JOCE n° C 19/29 du 28-2-1972.

(41) JOCE n° C 82/45 du 26-7-1972.

- résolution du 17 janvier 1973 sur la création de structures communautaires pour le stockage définitif des résidus radio-actifs (42) ;
- résolution du 13 juin 1974 sur la nécessité de mesures communautaires en matière de désulfuration des combustibles (43) ;
- résolution du 13 décembre 1974 sur les résultats de la 3^e conférence parlementaire internationale sur l'environnement réunie à Nairobi du 8 au 10 avril 1974 (44) ;
- résolution du 21 février 1975 sur la pétition n° 8/74 concernant la nécessité de sauver les oiseaux migrateurs (45) ;
- résolution du 10 mars 1975 sur la pétition n° 3/74 de M. Barel, relative à la sauvegarde de la Méditerranée (46) ;
- résolution du 20 juin 1975 sur la pollution du Rhin (47) ;
- résolution du 13 janvier 1976 sur les conditions d'une politique communautaire en matière d'implantation de centrales nucléaires compte tenu des effets prévisibles sur la population (48) ;
- résolution du 11 mai 1976 sur la nécessité d'une politique communautaire pour le retraitement des combustibles et des matériaux irradiés (49) ;
- résolution du 18 avril 1977 sur les résultats de la 4^e conférence parlementaire internationale sur l'environnement qui s'est déroulée à Kingston (Jamaïque) du 12 au 14 avril 1976 (50) ;
- résolution du 13 mai 1977 sur la conférence sur le droit de la mer et les conséquences pour la Communauté européenne (51) ;
- résolution du 13 décembre 1977 sur les risques sanitaires de l'amiante (52) ;

En conclusion de ce rapide tour d'horizon consacré au rôle joué jusqu'à présent par le Parlement européen dans la politique de l'environnement, retenons :

- que l'Assemblée s'est efforcée d'imprimer une série d'orientations originales à la politique de l'environnement,

(42) JOCE n° C 4/10 du 14-2-1973.

(43) JOCE n° C 76/44 du 3-7-1974.

(44) JOCE n° C 5/59 du 8-1-1975.

(45) JOCE n° C 60/51 du 13-3-1975.

(46) JOCE n° C 76/7 du 7-4-1975.

(47) JOCE n° C 157/91 du 14-7-1975.

(48) JOCE n° C 28/12 du 9-2-1976.

(49) JOCE n° C 125/14 du 8-6-1976.

(50) JOCE n° C 118/10 du 16-5-1977.

(51) JOCE n° C 133/50 du 6-6-1977.

(52) JOCE n° C 6/138 du 9-1-1978.

- qu'elle est intervenue très activement tant au niveau de la définition des orientations générales de cette politique qu'au niveau de la définition des actions particulières à mettre en œuvre,
- qu'elle a généralement renforcé le poids des initiatives de la Commission mais a aussi mis en évidence certaines lacunes de la politique européenne,
- que les interventions du Parlement européen en matière d'environnement ont néanmoins toujours révélé leurs limites, manquant en l'absence d'effet obligatoire, d'une autorité politique suffisante.

II. Les perspectives concernant le rôle futur du Parlement en matière d'environnement.

La matière de l'environnement est sans nul doute caractéristique d'un domaine où la nécessité de renforcer le rôle du Parlement européen est généralement admise (53).

Les problèmes d'environnement requièrent en effet par essence des solutions à l'échelle internationale, et, la prise de décision à ce niveau affaiblit les pouvoirs parlementaires nationaux. Dans la mesure où l'environnement concerne très directement l'ensemble des individus, toute atteinte à la forme de participation démocratique que représente l'instance parlementaire n'est pas tolérable (54).

Les propositions de modification des procédures communautaires existantes afin d'accroître les pouvoirs du Parlement européen en matière d'environnement, sont nombreuses et diverses. Cependant, une orientation nouvelle est assurée et domine l'ensemble des perspectives d'avenir : l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct.

Election au suffrage universel direct.

Que peut-on espérer du fait même de l'élection directe du futur Parlement européen sur le plan de la politique de l'environnement ?

Assurément, cette procédure électorale est de nature à renforcer le poids parlementaire dans l'équilibre institutionnel de la Communauté et elle devrait donner au Parlement européen l'autorité politique qui lui a largement fait défaut jusqu'à présent, notamment dans la politique de l'environnement.

(53) Cette opinion a notamment prévalu lors du colloque « Vers les élections européennes » organisé à Paris les 29 et 30 septembre 1977 par l'AFEUR, le centre culturel allemand — Goethe Institut de Paris et le centre universitaire d'études des Communautés Européennes de Paris 1.

(54) Pour un développement de ces idées : Konrad von MOLTKE, *The Legal Basis for Environmental Policy*, EPL vol. 3 number 3/4 December 1977 p. 139.

Cette procédure nouvelle conduit l'ensemble de la population des Etats membres à réenvisager l'option européenne dans ses diverses orientations. Les futurs parlementaires seront davantage les porte-paroles des grands courants d'opinion traversant la société actuelle en ce qui concerne tous les domaines importants, tel l'environnement.

Même cantonné dans un rôle purement consultatif, le Parlement européen devrait exercer une influence considérablement accrue sur la politique communautaire. Ses avis apparaîtront plus clairement comme le reflet de l'opinion publique laquelle sera davantage mobilisée par les problèmes débattus au niveau européen. Par le fait même, il sera plus difficile pour la Commission et le Conseil de ne pas tenir compte des résolutions Parlementaires. Et la politique européenne de l'environnement pourrait bien connaître un nouveau souffle sinon s'orienter vers de nouvelles directions.

La volonté du futur Parlement d'affirmer son autorité tout spécialement en matière d'environnement pourrait se traduire par l'adoption d'une résolution spécifique. En adoptant une résolution définissant par exemple une série d'actions qu'il souhaiterait voir prioritairement proposées par la Commission et adoptées par le Conseil en matière d'environnement, le Parlement européen manifesterait qu'il entend donner une impulsion nouvelle, originale et/ou complémentaire par rapport à la politique de l'environnement suivie jusqu'à présent.

Cette dernière perspective nous rapproche de bien d'autres suggestions que l'on peut formuler en relation avec l'élection prochaine du Parlement européen ou indépendamment même de cette évolution, et qui sont de nature à accroître l'influence parlementaire dans la politique de l'environnement.

Renforcement de la procédure de consultation.

Outre les cas de consultation obligatoire prévus par les Traités se sont développées les consultations facultatives : la Commission a depuis longtemps pris l'engagement de proposer la consultation du Parlement pour toutes ses propositions sauf si elles sont d'une importance mineure, d'une urgence particulière ou d'un caractère confidentiel (55). Cependant, le Conseil n'a pas toujours suivi cette voie ; pour éviter la consultation, il a même parfois changé la base juridique d'un acte ou utilisé la procédure de la décision des représentants des Gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil. D'autre part, la consultation a perdu toute

(55) A ce propos, Voy. not. C. SASSE, Le renforcement des pouvoirs du Parlement, et spécialement ses nouveaux pouvoirs budgétaires in Le Parlement Européen, Actes du huitième colloque de l'IEJE, Liège 1976, pp. 28-29.

signification dans un certain nombre d'hypothèses parce que le texte sur lequel le Parlement européen s'était prononcé s'est trouvé fondamentalement modifié en cours de procédure.

Il conviendrait donc à l'avenir que le Conseil lui-même s'engage à consulter les Parlementaires sur tout texte important et que soit garantie la reconsultation en cas de modification substantielle d'un premier texte (56). Il conviendrait en outre que la prise de décision par le Conseil soit soumise à un certain délai dont le non-respect entraîne le retransfert de toute la procédure au Parlement européen.

Développement du pouvoir d'initiative.

Dans le cadre du pouvoir d'initiative au sens large dont le Parlement dispose, nombreuses sont les évolutions qui sont déjà intervenues et qui pourraient encore intervenir.

Le Parlement européen a déjà réussi, au-delà du champ d'application prévu par les Traités, à faire accepter tant par la Commission que par le Conseil la procédure des questions écrites et orales (57). Ces modalités du contrôle parlementaire gagneront en importance par le fait même qu'elles seront bientôt entre les mains d'une Assemblée élue au suffrage universel. En particulier, la procédure des questions orales avec débat pourrait devenir plus fréquente et se rapprocher d'une véritable procédure d'interpellation.

Par ailleurs le Parlement européen a déjà consacré une bonne partie de son activité dans le domaine de l'environnement à des rapports élaborés en dehors de toute procédure de consultation. On peut imaginer qu'il persévèrera dans ce sens et que les résolutions se feront plus incisives.

Une évolution majeure serait qu'une suite procédurale s'attache automatiquement aux résolutions parlementaires. Dans cette perspective, le rapport « Tindemans » notamment suggère que le Conseil s'engage « dès maintenant » à délibérer sur les résolutions que le Parlement lui adressera « afin de permettre à l'Assemblée d'apporter une contribution effective à la définition des politiques communes » (58).

D'autre part, il importerait que le Parlement européen définisse mieux ses relations avec « les Sommets » vers lesquels se déplace le niveau de la prise de décision concernant la Communauté. Le Président du Conseil

(56) On peut trouver un point d'appui juridique à cette dernière prétention dans l'arrêt de la Cour de justice des Communautés du 15 juillet 1970 « ACF Chemiefarma NV c. Commission », Rec. XVI, p. 661.

(57) Rapport C. SASSE, précit pp. 47-49.

(58) L'Union européenne ; Rapport de M. Léo TINDEMANS au Conseil européen, Bull. CE. Suppl. 1/76, p. 31.

européen devrait par exemple répondre en séance plénière du Parlement aux questions posées à propos des délibérations et des travaux de ce Conseil (59).

L'initiative d'organiser des auditions publiques s'avère aussi particulièrement intéressante et devrait se développer à l'avenir.

Par le biais de cette procédure, les Commissions parlementaires non seulement augmenteraient leur propre information en matière d'environnement mais pourraient aussi contribuer à sensibiliser l'opinion publique de la Communauté (60).

Pour garantir au Parlement européen, une action à la fois plus soutenue et plus autonome dans le domaine de la politique de l'environnement, il serait aussi utile que soit créée une Commission parlementaire spécialisée dans ces questions. On pourrait aussi envisager que soit créé un Conseil européen d'experts pour l'environnement. Ce dernier comité serait chargé de prêter aux parlementaires l'assistance technique nécessaire à l'exercice plénier et indépendant de leurs fonctions de délibération et de contrôle.

Utilisation du pouvoir budgétaire.

En 1970 et 1975, le Parlement européen s'est vu reconnaître d'importants pouvoirs en matière budgétaire : droit du dernier mot en ce qui concerne les dépenses non obligatoires, droit de refuser globalement le budget pour des motifs importants... (61). A défaut de véritables pouvoirs normatifs, ces pouvoirs sont essentiels ; dans un certain nombre de cas, leur utilisation à des fins quasi-législatives par la future Assemblée européenne est parfaitement imaginable (62). Il pourrait en être ainsi en matière d'environnement.

Cependant plutôt que de voir le vote du budget se transformer en épreuve de force, on peut espérer un recours de plus en plus fréquent à la procédure de concertation introduite dans le système communautaire par l'accord interinstitutionnel du 4 mars 1975.

Extension de la procédure de concertation.

La « déclaration commune de l'Assemblée du Conseil et de la Commission » en date du 4 mars 1975, prévoit qu'une procédure de concertation est applicable aux « actes communautaires de portée générale qui

(59) A ce propos : Rapport « Lord Reay », PE doc. 148/78.

(60) Sur ce sujet, outre le rapport de « Lord Reay » précit. p. 28, Voy : Dusan SIDJANSKI. Auditions publiques dans la Communauté européenne. Etudes et Recherches n° 7, Genève, 1976.

(61) Pour des développements sur ces pouvoirs : Rapport « SASSE » précit. ; J.F. PICARD. Les pouvoirs du Parlement européen in Pouvoirs n° 2 - 1977 p. 39 et suiv. ; J.P. JACQUE. Le rôle du Parlement européen et ses compétences, Actes du Colloque « Vers les élections européennes ».

(62) Voy. J.P. JACQUE précit. pp. 53-54.

ont des implications financières notables et dont l'adoption n'est pas imposée par des actes pré-existants ». La concertation s'ouvre à la demande du Conseil ou de l'Assemblée lorsque le Conseil désire s'écarter de l'avis de l'Assemblée ; elle prend fin lorsque les points de vue se sont rapprochés par un nouvel avis du Parlement suivi d'une décision du Conseil (63).

Cette procédure reste floue dans son déclenchement comme dans son déroulement mais elle rapproche assurément le Parlement européen de la fonction législative. Entre les mains d'une Assemblée issue du suffrage universel direct, elle pourrait acquérir un poids considérable.

Et le futur Parlement européen pourrait s'efforcer tout spécialement d'affermir le champ d'application de la concertation dans le domaine de la protection et de l'amélioration de l'environnement.

Autres perspectives.

Bien d'autres idées ont été avancées en ce qui concerne le renforcement des pouvoirs du Parlement européen (64).

Il ne relève pas de notre propos d'en dresser la liste exhaustive et de les appliquer au domaine particulier de la politique de l'environnement : simplement, notre objectif est d'indiquer quelques grandes directions suivant lesquelles le rôle du Parlement en matière d'environnement pourrait à l'avenir se modifier.

Ainsi, une direction originale et non encore mentionnée est sans doute sa participation possible à des procédures d'impact qui seraient organisées pour des travaux importants concernant plusieurs Etats membres.

Une direction importante qui mérite encore d'être signalée est évidemment celle du transfert de pouvoirs normatifs réels aux parlementaires. A cet égard, la voie de la révision même des traités paraît s'imposer.

Pareille révision a été suggérée lors de la naissance même de la politique communautaire relative à l'environnement, en corrélation avec la proposition de consolider les bases juridiques de la compétence de la Communauté en la matière (65).

Sans doute, la pratique politique qui s'est développée depuis lors tend-elle à accréditer l'idée que la protection et l'amélioration de l'environnement font partie intégrante des objectifs de la Communauté (66), mais

(63) Concernant cette procédure : voy. not. J.F. PICARD précit. p. 51 ; J.P. JACQUE précit. p. 57 et suiv.

(64) Le rapport « Furler » présenté au Parlement en juin 1963 au nom de la commission politique (doc. 31/63) a offert un premier catalogue de suggestions ; il a été suivi de bien d'autres travaux parlementaires comme non parlementaires : voy. R. LEGRAND-LANE, En quoi l'influence du Parlement peut-elle s'accroître ? Objectif Europe n° 3 décembre 1978 p. 13 et suiv.

(65) Rapport « Armengaud » précit.

(66) Voy. Rep. Commission QE n° 584/77 de M. JAHN, JO n° C 311/8 du 27-12-1977.

il n'empêche que la compétence communautaire concernant l'environnement reste juridiquement fragile et que le débat risque de renaître, surtout sur l'étendue de cette compétence, à défaut de précisions formellement insérées dans les Traités (67). En tout cas, le débat concernant la participation parlementaire à la décision normative n'a pas été résolu par la pratique et ne paraît pas susceptible de l'être.

Des hommes politiques et des associations écologiques ont récemment ranimé le débat sur l'attribution d'un rôle normatif au Parlement européen. En particulier, M. Edgard Faure a souligné le besoin de réviser le Traité de Rome pour réaliser le transfert de compétences législatives relatives à la protection de l'environnement au premier Parlement Européen élu directement (68).

Summary : The European Parliament and the environment.

It is unquestionable that the European Parliament has contributed to the creation of a community policy in environmental matters and has given all its support to the first initiatives of the Community in this respect. Furthermore, it has adopted a series of specific resolutions. The European Parliament has not had a decisive influence, however, in the implementation of the Action Programme of the Community by the adoption of directives. Although the Commission generally approved suggestions made by parliamentarians, the Council hardly ever followed them through. Through the procedure of parliamentary questions, possibly followed by the adoption of a resolution, the Parliament has nevertheless contributed to making a number of problems known.

In future, strengthening of the moral « authority » of the European Parliament by the very fact of its being directly elected seems to be of crucial importance. On the other hand it is conceivable that a great number of procedural changes in the Community can and must further the development of the European Parliament's role in environmental policies.

(67) Konrad von MOLTKE, *The Legal Basis for Environmental Policy*, précit, p. 138.

(68) Voy. Pour une Politique européenne de l'environnement. Bruxelles : Fonds européen de Coopération, 1977 ; Voy. aussi Heinhard STEIGER, *Competence of the European Parliament for Environmental Policy* (Beiträge zur Umweltgestaltung A 63) Berlin : E. Schmidt-Verlag, 1977.

