

N° 103

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 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 le système communautaire de "labels écologiques"

Par M. Xavier de VILLEPIN,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, *président* ; Michel Caldagues, Claude Estier, Michel Poniatowski, Xavier de Villepin, *vice-présidents* ; Ernest Cartigny, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Michel Miroudot, Jacques Oudin, André Rouvière, René Trégouët, *secrétaires* ; MM. Hubert d'Andigné, 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 Guéna, Emmanuel Hamel, Rémi Herment, André Jarrot, Jean-Pierre Masserot, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Minetti, Georges Othily, Robert Pontillon.

Communautés européennes - Consommation - Environnement - Label de qualité - Marché intérieur - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I - DES ENJEUX IMPORTANTS, QUI DOIVENT ÊTRE PRIS EN COMPTE DANS LE CADRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE	4
A - Les enjeux d'un système communautaire de labels écologiques	4
B - Le cadre juridique communautaire de la protection de l'environnement	9
II - UNE PROPOSITION DE SYSTÈME COMMUNAUTAIRE OPPORTUNE MAIS PERFECTIBLE	24
A - La proposition de règlement concernant un système communautaire d'attribution de label écologique	24
B - Un système à perfectionner	33
III - LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	46
IV - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION	49

INTRODUCTION

Il convient tout d'abord de préciser qu'il ne s'agit nullement ici de répéter toutes les observations excellemment présentées par M. Alain BRUNE dans le rapport approuvé par la commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale et qui portent sur toute la problématique des "labels écologiques" tant français qu'européens (rapport d'information n° 1285, 9e législ.).

Ces observations, appuyées sur de très nombreuses auditions et sur une analyse de la situation dans les différents pays de la Communauté sont exhaustives et fournissent l'indispensable base de toute réflexion sur la mise en place de labels pour les produits industriels ménageant l'environnement.

Le présent rapport s'attachera donc essentiellement à développer l'analyse de la proposition de la Commission visant à instaurer un système communautaire de labels écologiques.

On soulignera en outre que ce rapport, comme la proposition de la Commission, ne traite ni des produits agro-alimentaires, ni des secteurs faisant l'objet de réglementation, ou de projet de réglementation, spécifiques (énergie, transports, produits dangereux, etc.).

*

* *

Si chacun s'accorde en effet sur l'opportunité d'inciter industriels et consommateurs à adopter des comportements respectueux de l'environnement, plusieurs méthodes sont cependant envisageables pour répondre à cet objectif indiscutable.

On évoquera tout d'abord les enjeux de la désignation de produits "écologiques" avant de rappeler le cadre juridique de l'action communautaire.

Puis l'analyse portera sur les dispositions proposées par la Commission et enfin on exposera les difficultés que soulèvent ces propositions et les orientations qui semblent les plus opportunes.

I - DES ENJEUX IMPORTANTS QUI DOIVENT ÊTRE PRIS EN COMPTE DANS LE CADRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

A - Les enjeux d'un système communautaire de labels écologiques

Etrangère aux préoccupations des signataires du Traité de Rome, la protection de l'environnement s'est peu à peu imposée comme un élément important de nombre de décisions, qu'il s'agisse de l'aménagement du territoire, de la politique des transports, de l'évolution des productions industrielles et même d'activités agricoles.

En raison même du caractère fréquemment transfrontalier de certaines atteintes à l'environnement, il était logique que la prise en compte progressive de l'impact de la plupart des activités économiques trouvât une expression communautaire.

Des programmes décidés sur la base de l'article 235 du Traité de Rome à partir de 1973, plusieurs directives visant à réduire la pollution, et la jurisprudence de la Cour de justice ouvrirent la voie à la consécration solennelle de l'environnement parmi les nouveaux domaines de l'action communautaire, avec la création d'un titre nouveau, inscrit dans le Traité de Rome par l'Acte unique européen.

L'attribution de compétence, même subsidiaire, à la Communauté, coïncidant avec un accroissement de la sensibilité des opinions publiques aux questions d'environnement, encore aiguillonnée par un événement aussi grave que l'accident de Tchernobyl, a stimulé les interventions communautaires visant à la protection de la nature dans les domaines les plus variés : agriculture, transport, énergie, pêche... et sous des formes elles aussi diverses : programmes de recherche, création de nouveaux instruments institutionnels (Agence européenne de l'environnement. cf. à ce sujet le rapport d'information de la Délégation du Sénat n° 445, 3e session extraordinaire 1990-1991, présenté par M. André ROUVIÈRE) ou financiers ("LIFE"), et, surtout, de nombreuses propositions de règlements, directives et autres "mesures" de droit communautaire.

S'il faut se féliciter de la généralisation de la prise en compte de l'impact sur l'environnement des différentes activités économiques, et se féliciter plus particulièrement de la formalisation communautaire d'exigences conformes aux attentes, plus encore que des consommateurs, des citoyens européens, on ne doit pas cependant

faire l'économie de toute réflexion sur les enjeux en présence, ou les mérites des différentes méthodes possibles.

Enjeux tout d'abord : si la préservation des équilibres écologiques est bien évidemment un impératif pour l'homme comme une condition de sa survie, encore faut-il que ces équilibres et les atteintes qui peuvent éventuellement les menacer soient correctement évalués. Il importe ainsi qu'au nom de la protection de l'environnement, on ne mette pas sur le même rang la préservation de la couche d'ozone et les souffrances supposées des gallinacés élevés en batterie.

Sans doute, les représentants des associations de défense de l'environnement doivent-ils être associés aux procédures de définition des critères constitutifs des labels écologiques. Mais ces définitions doivent toujours reposer sur des observations scientifiquement établies et non traduire le millénarisme démagogique de tel "ingénieur-écologue" auto-proclamé, ou les émois d'émules modernes, tous sexes confondus, de l'auguste bergère du Hameau de Trianon.

Si la réflexion "*in abstracto*" sur l'importance relative des exigences environnementales est nécessaire, celle, plus concrète, sur les entraves à la libre concurrence et au progrès technique, l'est également.

S'il y a lieu de tirer les conséquences d'une meilleure connaissance des risques environnementaux que comportent la production, l'usage ou l'élimination de certains produits, en définissant des normes ou en orientant les choix des producteurs et des consommateurs, encore faut-il le faire en mesurant bien l'impact de ces décisions sur les productions industrielles, les coûts, les délocalisations éventuelles, les effets de déplacement et de substitution de consommation, en un mot l'impact sur la concurrence, tant intracommunautaire (entre producteurs, entre produits, entre pays plus ou moins "avancés") qu'à l'égard des échanges avec les partenaires extérieurs de la Communauté.

La généralisation de normes protectrices de l'environnement peut comporter des effets néfastes pour le citoyen européen au cas où ces normes pèseraient sur les industriels de la Communauté sans que les consommateurs des États membres n'orientent leurs arbitrages au profit de ces produits "écologiques" plutôt qu'en faveur des produits de provenance non communautaire et rendus attractifs par des prix très inférieurs puisque n'intégrant pas, par hypothèse, les coûts liés à la protection de l'environnement.

Cet effet néfaste deviendrait franchement pervers si l'imposition de normes élevées, et donc coûteuses, à l'égard des

procédés de fabrication devait entraîner la délocalisation des productions industrielles les plus polluantes hors de la Communauté : on aurait ainsi seulement déplacé la pollution en l' "exportant" vers des pays conjuguant réglementation faible ou inexistante et besoin d'emplois industriels, tout en ruinant les industries communautaires soumises à la concurrence des produits réimportés offerts à vil prix et en aggravant le chômage dans la Communauté.

Sauf à interdire l'importation dans toute la Communauté de produits considérés comme comportant trop de risques pour l'environnement, qu'il s'agisse de leurs procédés de fabrication, de leur usage ou de leur élimination (interdiction d'ailleurs peut-être souhaitable, dans l'intérêt même de l'environnement de pays candidats à certaines productions polluantes, ainsi privés de débouchés européens), seule une popularisation et une valorisation générales des labels communautaires pourra éviter les distorsions de concurrence par les prix.

L'importance de cet élément ne saurait être trop soulignée : de la popularisation et de la valorisation des éco-labels dépend l'orientation des choix des consommateurs et par conséquent l'amortissement des investissements des industriels, et sans doute, par un effet d'entraînement, "vertueux" cette fois-ci, la généralisation des normes protectrices de l'environnement dans les pays tiers désireux d'exporter vers la Communauté (outre un effet, même transitoire, de protection des marchés européens).

La détermination des critères d'évaluation de l'impact sur l'environnement des produits industriels doit donc être à la fois : **rationnelle**, c'est-à-dire fondée sur des observations scientifiques et non sur les entraînements de la sensiblerie ; **raisonnable**, c'est-à-dire justement appréciée au regard des autres éléments des choix économiques ; et enfin, **cohérente**, prenant par conséquent en considération les effets externes de toute mesure communautaire qu'il s'agisse de délocalisation d'activités et de nuisances, ou de modification des termes de l'échange avec nos partenaires commerciaux.

Tels sont les enjeux de la définition de "labels écologiques" qui peuvent entraîner des changements considérables tant dans les comportements des consommateurs, que, à leur suite, dans les investissements des industriels ou encore dans les échanges commerciaux de la Communauté avec ses partenaires extérieurs.

L'exposé de la "problématique" des labels écologiques ne serait pas complet sans la mention d'une autre interrogation : celle qui porte sur les **procédures d'élaboration** de ces labels. S'ils doivent être fondés sur des appréciations rationnelles, raisonnables et

cohérentes, leur méthode d'élaboration, quant à elle, doit viser à l'efficacité, la crédibilité et l'adaptabilité.

Efficacité, tout d'abord qui guide les orientations à suivre : c'est précisément en raison de l'extrême lenteur caractérisant l'élaboration des normes communautaires qui devraient se substituer aux règles nationales pour supprimer toute "entrave technique" aux échanges et permettre la libre circulation des marchandises dans un espace sans frontières intérieures, que le Livre Blanc sur l'achèvement du marché intérieur, adopté par le Conseil européen en juin 1985, sur proposition de la Commission, a préconisé une "nouvelle approche" en matière d'harmonisation technique.

Cette "nouvelle approche" consiste, selon le Livre blanc, à "délaissier la notion d'harmonisation au profit de la notion de reconnaissance mutuelle et d'équivalence". Tirant la leçon d'interminables travaux d'harmonisation technique (quelque dix ans parfois, et d'innombrables et combien laborieuses réunions pour la moindre norme technique, comme par exemple, la hauteur des pédales des tracteurs), la Commission soulignait dans le "Livre blanc" une évidence (peut-être moins évidente avec les élargissements postérieurs, au moins provisoirement), à savoir que "les objectifs des législations nationales comme la protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement sont très souvent identiques".

Dès lors pourquoi vouloir harmoniser, c'est-à-dire uniformiser jusque dans le moindre détail des réglementations nationales concourant au même but ? Ne suffirait-il pas de tenir ces réglementations pour équivalentes et en tirer la conséquence que les produits répondant aux normes de l'Etat de fabrication devraient pouvoir circuler, dans les autres Etats membres, sans autre procédure de certification, d'homologation ou de contrôle ?

Le risque cependant serait celui d'un "nivellement par le bas" des produits européens, sous l'effet de la concurrence, les objets fabriqués dans l'Etat doté de la réglementation la moins exigeante étant vraisemblablement les moins chers.

Aussi la Commission proposait-elle dans ce "Livre blanc", la définition d'"exigences essentielles" communautaires, qui s'imposeraient comme un "socle minimum" aux réglementations nationales, les consommateurs européens étant dès lors suffisamment protégés et laissés libres, pour le surplus, d'arbitrer entre bas prix et qualités supplémentaires.

La proposition de la Commission sur les labels écologiques s'inscrit-elle dans les orientations de la "nouvelle approche" qui devait être la Charte de la réalisation du marché intérieur, et que vise d'ailleurs l'Acte unique européen, ou, au

contraire, tend-elle à revenir à une véritable harmonisation communautaire ?

Répond-elle à l'impératif d'efficacité qui s'impose non seulement dans le fonctionnement des instruments normatifs de la Communauté, mais aussi, et peut-être surtout, dans la dynamisation de l'industrie européenne ? C'est là tout l'enjeu du débat sur les procédures proposées par la Commission (cf.ci-dessous).

Crédibilité, ensuite, et c'est l'un des aspects essentiels de labels qui ne joueront leur rôle d'orientation de la consommation, et donc de la production, dans un sens favorable à la protection de l'environnement qu'autant qu'ils mobiliseront l'intérêt et la confiance de tous les agents économiques. La popularisation d'un label unique, dont l'image s'imposerait, comme une garantie indiscutable du respect de la nature, valorisant les produits, tant sur le marché communautaire que sur les marchés tiers, est évidemment l'objectif à atteindre qui dépend tout à la fois des conditions d'attribution du label et de sa diffusion.

L'adaptabilité, enfin, ne doit pas être regardée comme un caractère mineur, s'agissant de produits industriels. L'impératif de protection de l'environnement, toujours envisagé selon une approche scientifique, doit être l'aiguillon du progrès technique et non le masque de sa contestation globale (pour ne pas dire totalitaire), irrationnelle et irresponsable.

Dès lors, les procédures d'attribution ne doivent pas être par elles-mêmes, du fait de leur complexité, un frein à la recherche, la labellisation apparaissant toujours en retard d'une ou plusieurs améliorations. En semblant donner une prime aux produits d'hier, l'inertie du travail de labellisation ne ferait qu'aggraver, chez les consommateurs, le sentiment confus d'un "âge d'or" perdu où l'industrie ménageait l'environnement.

Cette adaptabilité des labels écologiques pose non seulement le problème de la longueur de la procédure d'attribution, mais aussi celui de la durée de validité du label : trop courte, elle interdirait la rentabilité de la mise au point industrielle, recherches, modification des approvisionnements, adaptation des procédés de fabrication, renouvellement des machines et des équipements productifs, information des consommateurs... Trop longue, la durée de validité permettrait aux vieux labels de venir indûment concurrencer dans les choix des consommateurs, des produits nouveaux plus performants, notamment au regard de la protection de l'environnement.

Enfin, l'adaptabilité suppose que l'on tienne compte également des apports de la recherche fondamentale. Telle mesure

réglementaire de lutte contre le mal des forêts devra être revue au regard de l'éluclidation de ses causes véritables, l'opinion dûment informée afin d'éviter la perpétuation de craintes irrationnelles et leur exploitation démagogique.

B - Le cadre juridique communautaire de la protection de l'environnement

1. Des interventions sans base dans le Traité

Le Traité de Rome, conclu en 1957, c'est-à-dire en pleine phase de croissance et de reconstitution de l'appareil productif, avait pour objectif de favoriser encore cette croissance par la libération des mécanismes de concurrence, permettant une allocation optimale des moyens de production, 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 ... la compétence éminente 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.

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 recouvrée bâti sur un appareil productif stimulé par les perspectives d'un marché commun entre la France, l'Allemagne, l'Italie et le Bénélux.

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.

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.

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 de 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.

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".

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 consubstantielle 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 le but inavoué, 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 concernant 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.

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.

On soulignera que la Cour de justice, dès 1985, avant même l'inscription de l'environnement dans les traités définissant les buts et les règles d'organisation des nouvelles compétences de la Communauté, avait tiré hardiment, comme à son habitude, toutes les conséquences juridiques des incursions volontaires des Etats membres, emmenés par la Commission, sur les chemins d'une réglementation communautaire, en déclarant que la protection de l'environnement est "l'un des objectifs essentiels de la Communauté" (Aff.240-83 - Arrêt du 7 février 1985 - Association de défense des brûleurs d'huiles usagées).

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 sous la forme cependant d'une compétence partagée et conditionnée.

- 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.

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.

En revanche, cette mention d'adaptations régionales ne manquerait 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.

. 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".

Des interventions communautaires dictées par des considérations de sensibilité, pour honorables qu'elles puissent être, n'entrent 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.

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 dans un domaine où, on le sait, l'opinion est soumise à des informations parfois sans fondement, à des manipulations obscurément commerciales, voire à des récupérations politiques.

. 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, outre les Recommandations, les Résolutions et Décisions, tant par des directives, nécessitant des réglementations nationales de transposition et 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 d'une quarantaine de pages, 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" en amont 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.

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 ;

. **subsidiaries** : 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.

- L'article 100 A du Traité : Dérogations nationales et règles de majorité

L'organisation équilibrée des compétences communautaires et nationales que définit le nouveau titre consacré à l'environnement aux termes de l'Acte unique européen, est cependant sérieusement remis en cause par l'interprétation qui semble s'établir d'autres dispositions, elles aussi introduites dans le Traité de Rome par l'Acte unique européen.

Il s'agit de rien de moins que de l'article 100 A nouveau, pivot de la nouvelle procédure d'élaboration des normes nécessaires au fonctionnement du marché intérieur.

D'une part, certains Etats entendent faire jouer à plein les possibilités de dérogation qu'il prévoit aux normes communautaires pour des considérations, notamment, de protection de l'environnement; d'autre part, il entre en concurrence, et les procédures qu'il prévoit, également, avec les articles traitant spécifiquement de l'environnement, comme fondement juridique des mesures communautaires visant la protection de l'environnement, au

motif que ces mesures "ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur".

Or, dans les deux cas, la jurisprudence de la Cour de justice est venue conforter ces interprétations.

- Maintien de normes nationales de protection de l'environnement

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 protection 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 et de la flore y figure), le paragraphe 4 de l'article 100 A assure que le pays membre concerné peut appliquer des mesures nationales"...

Il semble que la Cour de justice, saisie de litiges opposant les deux impératifs : libre circulation dans tout l'espace communautaire de marchandises fabriquées conformément à la législation d'un Etat membre et ne contrevenant pas à une norme communautaire d'une part, et mesures renforcées de protection de l'environnement édictées par un Etat membre s'opposant à la diffusion sur son marché de marchandises ou de processus de

fabrication, de conditionnement et de commercialisation non conformes à ces exigences renforcées, fasse prévaloir "l'objectif essentiel" de la protection de l'environnement sur le décloisonnement du marché.

Ainsi, c'est précisément à l'occasion de la mise en cause par la Commission d'une réglementation danoise concernant la reprise obligatoire des emballages de boisson, que la Cour de justice a confirmé la primauté de l'environnement en tant qu'il est "un des objectifs essentiels de la Communauté" par rapport au principe de libre circulation des marchandises, dans la mesure cependant où "les mesures adoptées en vue de sauvegarder l'environnement ne doivent pas dépasser les restrictions inévitables, justifiées par la poursuite de l'objectif d'intérêt général qu'est la protection de l'environnement" (Aff.302/86, Arrêt du 20 septembre 1988).

A son tour la loi allemande du 1.12.1989, modifiée, et concernant également le recyclage des emballages en matière plastique pour boisson a été contestée par la Commission, dans la mesure où elle fixait des exigences non prévues par la directive 85-339 et s'opposait à la libre circulation des marchandises importées, pénalisées par le système allemand de normes et de recyclage.

Au cas où la Cour de justice déclarerait licite au regard du droit communautaire, les réglementations nationales maintenant ou même édictant des normes de protection de l'environnement plus exigeantes que les normes communautaires et validant ipso facto les segmentations de marchés ainsi maintenues ou renforcées, on voit que la "nouvelle approche" préconisée par le Livre blanc de juin 1985 pour accélérer l'achèvement du marché intérieur serait largement illusoire : seule une harmonisation en bonne et due forme et alignée sur les exigences les plus strictes peut alors garantir la libre circulation d'un produit.

Cette évolution problématique, suspendue à l'interprétation par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes de l'étendue des possibilités de dérogation à la libre circulation et à la reconnaissance mutuelle, fondée sur les dispositions de l'article 100 A, paragraphe 4, n'est pas sans influence sur le succès des labels écologiques européens.

S'il importe en effet qu'ils soient fondés sur des processus indiscutables d'évaluation, pour bénéficier de l'indispensable crédibilité, il échet également que ne soient pas encouragées des surenchères menées, officiellement, au nom de la protection de l'environnement et qui se trouveraient, en fait, concourir opportunément à la protection d'une production nationale et d'un marché.

Les réglementations et les taxes allemandes visant les emballages de toutes les boissons, à l'exception du lait, coïncidant avec l'habitude des producteurs allemands de lait de le vendre en emballage plastique, montrent bien qu'il y a parfois peu de distance de la mesure vertueusement protectrice à la mesure discrètement protectionniste.

- Concurrence de bases juridiques

Une autre orientation de la jurisprudence de la Cour de justice interprétant l'article 100 A ne manque pas de retenir également l'attention, dans la mesure où elle tend à privilégier la référence à cet article, comme base juridique des mesures intéressant le fonctionnement du marché intérieur, même édictées en vue de protéger l'environnement, et cela de préférence aux visas mentionnant les articles du Traité réglant la compétence et les procédures communautaires en matière de protection de l'environnement.

Le 21 juin 1989, le Conseil a adopté la directive n° 89/428/C.E.E. qui fixe les modalités d'harmonisation des programmes de réduction, en vue de sa suppression, de la pollution provoquée par les déchets de l'industrie du dioxyde de titane. Cette directive a été adoptée sur le fondement de l'article 130 S du Traité C.E.E., selon lequel le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, alors que la proposition de la Commission était fondée sur l'article 100 A du Traité C.E.E., selon lequel le Conseil statue à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social.

Estimant que la base juridique de la directive était erronée, la Commission a saisi la Cour de justice d'un recours en annulation de ce texte.

La Cour rappelle, tout d'abord, que le choix de la base juridique d'un acte communautaire doit être fait en fonction d'éléments objectifs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent notamment, le but et le contenu de l'acte.

En l'occurrence, constate la Cour, les deux objectifs poursuivis par la directive sont la protection de l'environnement et l'amélioration des conditions de concurrence. Tout en s'efforçant de réduire la pollution, la directive tend à établir des conditions plus uniformes de production et, partant, de concurrence, dans la mesure où les règles nationales relatives au traitement des déchets qu'elle se

propose d'harmoniser ont une incidence sur le coût de la production de l'industrie du dioxyde de titane.

Or, constate la Cour, l'article 130 S du Traité prévoit que le Conseil décide, et à l'unanimité, de l'action à entreprendre par la Communauté en matière d'environnement, tandis que l'article 100 A habilite le Conseil à arrêter, à la seule majorité qualifiée, les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires ou administratives des Etats membres dans les domaines où les disparités nationales risquent de créer ou maintenir des conditions de concurrence faussées.

Bien que, dès lors, la directive relève de ces deux dispositions, la Cour estime que sa jurisprudence en vertu de laquelle, dans une telle hypothèse, il convient de retenir simultanément les deux dispositions comme base juridique, n'est pas applicable en l'espèce, dans la mesure où le cumul serait ici de nature à vider la procédure de coopération, prévue seulement à l'article 100 A, de sa substance même.

Dans le cadre de cette procédure, en effet, le Conseil n'est tenu de voter à l'unanimité que dans l'hypothèse où le Parlement a rejeté sa position commune ou lorsqu'il entend modifier la proposition réexaminée de la Commission. Le renforcement de la participation du Parlement au processus de décision qui est l'objet même de cette disposition serait, dès lors, compromis si, en raison de la référence simultanée aux articles 130 S et 100 A, le Conseil était, de toute manière, tenu de voter à l'unanimité, comme l'exige l'article 100 A.

Entre les deux dispositions, la Cour estime qu'il convient de choisir l'article 100 A pour fondement de la directive, comme respectant mieux la participation démocratique du Parlement européen à la décision communautaire.

En premier lieu, en effet, l'article 130 R dispose que "les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté", ce qui signifie qu'une mesure communautaire ne saurait relever de ce texte du seul fait qu'elle poursuit également un objectif de protection de l'environnement. Du reste, observe la Cour, une action visant à rapprocher les règles nationales relatives aux conditions de production dans un secteur déterminé de l'industrie, dans le but d'éliminer les distorsions de concurrence, est de nature à contribuer à la réalisation du marché intérieur et, partant, relève du champ d'application de l'article 100 A.

En tout état de cause, la protection de l'environnement peut être efficacement poursuivie au moyen de mesures

d'harmonisation fondées sur l'article 100 A, dès lors que, conformément au paragraphe 3 de cette disposition, la Commission, dans ses propositions de mesures relatives au rapprochement des législations nationales qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, est tenue de prendre pour base un niveau de protection élevé, concernant l'environnement, notamment.

Encouragée sans doute par le succès de son action, la Commission a de nouveau saisi la Cour de justice d'un recours en annulation visant la directive n° 91/156/C.E.E. du 18 mars 1991 qui modifie la directive n° 75/442/C.E.E. relative aux déchets. En effet, ce texte est fondé sur l'article 130 S du Traité C.E.E. qui prévoit l'adoption, à l'unanimité du Conseil, après une simple consultation du Parlement, de mesures relevant de la politique de l'environnement, alors que, selon la Commission, il aurait dû être adopté sur le fondement de l'article 100 A qui permet au Conseil de prendre, à la majorité qualifiée, en principe, en coopération avec le Parlement et après consultation du Conseil économique et social, toutes les mesures qui tendent à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur.

Les arguments avancés par la Commission (et par le Parlement qui poursuit la même instance et a consacré un rapport à la seule question de la base juridique de cette proposition de Directive - Doc. A-3-0166-91) sont les mêmes que ceux qui avaient été produits à l'occasion du recours en annulation de la directive n° 89/428/C.E.E. du Conseil du 21 juin 1989, sur la réduction de la pollution provoquée par le dioxyde de titane.

Si l'interprétation par la Cour de justice des domaines respectifs de l'article 100 A et de l'article 130 S devait, comme il y a tout lieu de l'attendre, se confirmer au profit d'une extension du champ d'application de l'article 100 A et des procédures qu'il prévoit, à savoir l'adoption à la majorité qualifiée, il convient alors de bien prendre garde à la qualification juridique de la mesure instituant des labels écologiques communautaires.

En effet, l'instrument choisi, règlement uniformément et immédiatement applicable ou directive susceptible d'adaptations mineures lors de transpositions en droit national, relèveraient, selon qu'ils seraient fondés sur l'article 130 S ou l'article 100 A, soit de l'unanimité du Conseil, soit de la majorité qualifiée. Mais on soulignera que l'une et l'autre forme juridique ouvriraient la possibilité de contester devant la Cour de justice, la qualification des labels et la conformité de leurs procédures d'attribution au regard des dispositions du texte communautaire, (ce qui ne serait possible, actuellement, qu'en cas d'atteinte manifeste et discriminatoire, au

nom d'une réglementation nationale, à la libre circulation des marchandises, la Cour interprétant souverainement les exigences respectives de la protection de l'environnement et de la libre circulation selon la "proportionnalité" qui lui semble raisonnable).

*

* *

C'est donc au regard des enjeux décrits ci-dessus et dans le cadre juridique défini par les traités, interprétés par la Cour de Justice, qu'il convient d'analyser la proposition de la Commission avant d'en souligner les points positifs et les dispositions susceptibles d'amélioration.

II - UNE PROPOSITION DE SYSTEME COMMUNAUTAIRE OPPORTUNE MAIS PERFECTIBLE

Répondant à la fois à une prise de conscience générale de l'impact sur l'environnement des productions industrielles et au souci de nombreux consommateurs de faire des choix compatibles avec le respect des équilibres écologiques, la proposition de la Commission visant à instituer un système communautaire de labels écologiques doit être regardée comme tout à fait opportune.

Il convient cependant d'éviter la mise en place de procédures trop rigides à la fois non conformes aux orientations définies dans le livre blanc pour hâter l'achèvement du marché intérieur, et gênantes pour la diffusion des progrès techniques. L'analyse portera donc successivement sur les dispositions proposées par la Commission puis sur les améliorations qu'il semblerait opportun de leur apporter.

A - La proposition de règlement concernant un système communautaire d'attribution de label écologique

Publié au J.O.C.75 du 20 mars 1991, le texte de la proposition de règlement du Conseil adoptée par la Commission peut être analysé ainsi :

● Le choix de l'instrument juridique du règlement

Il s'agit de la forme juridique la plus solennelle et la plus contraignante pour les Etats puisque la norme communautaire s'applique immédiatement, dès la date fixée pour son entrée en vigueur, dans les ordres juridiques des Etats membres, de façon uniforme, sans procédure de transposition ni d'adaptation.

On pourrait s'interroger sur l'opportunité de recourir à cette forme juridique particulièrement contraignante pour instituer un système de labels facultatifs, bien distinct des règlements et directives d'harmonisation de normes techniques.

En tout état de cause, il convient de veiller à ce que le système finalement adopté garde son caractère facultatif et n'aboutisse pas à constituer subrepticement un système qui aurait la rigidité d'harmonisations techniques en bonne et due forme, sans en avoir la sécurité, puisque fondé sur des appréciations *in concreto* et non

s tir la publication d'exigences de conformité débattues et arrêtées *in abstracto*.

● Base juridique

La proposition de la Commission ne vise que l'article 130 du Traité qui prévoit que le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, décide de l'action à entreprendre par la Communauté en matière d'environnement (le Conseil pouvant, selon cette procédure, définir des actions relevant de décisions prises à la majorité qualifiée).

On pourrait s'étonner de la prudence de cette référence au seul article 130 S, et de l'absence de tout visa mentionnant l'article 100 A.

Sans doute la Commission pouvait-elle s'attendre que le Parlement européen modifiât la base juridique proposée, lors de sa consultation.

C'est en effet ce que proposent tant le rapport de la Commission de l'environnement (Doc. P.E. 152-137 A et B, du 12 septembre 1991) que l'avis de la Commission économique (Doc. P.E. 151-341, du 1er octobre 1991) qui tous deux rétablissent le double visa.

Or, on sait que selon la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés, la concurrence des fondements juridiques a pour effet, étant donné la discordance des procédures (unanimité du Conseil et simple consultation du Parlement européen, selon l'art. 130 S ; possibilité de majorité qualifiée et de double lecture au Parlement européen, avec la procédure de coopération, selon l'art.100 A) de faire prévaloir la procédure de l'art. 100 A, dont les garanties, touchant notamment au rôle du Parlement européen, seraient mises à néant si la procédure était alignée sur les seules dispositions de l'art. 130 S.

Il y a tout lieu de penser que le Parlement européen, peut-être appuyé par la Commission, se montrera, dans la suite du processus d'adoption de ce texte, aussi vigilant qu'il l'a été à l'égard de la Directive 91-156 relative aux déchets, et dont le Conseil avait finalement ramené la base juridique à la seule référence à l'article 130 S, litige dont a été saisie la Cour de Justice (cf ci-dessus, p. 20 et s.)

De fait, la commission de l'environnement du Parlement européen, dans son rapport (Doc. A3-0299-91) a adopté un amendement à la proposition de la Commission pour substituer

purement et simplement la référence à l'article 100 A, au visa à l'article 130 S (et non la combinaison des deux articles, ce qui semblerait plus conforme au respect des traités), substitution approuvée par la commission économique, saisie pour avis.

En revanche, la Commission juridique du Parlement européen (dont l'avis figure en annexe du rapport de la commission de l'environnement précité) déclare avoir approuvé à l'unanimité la proposition de son rapporteur spécialement chargé des "questions de base juridique" à savoir que c'est l'article 130 S qui est "la base juridique appropriée" de l'institution d'un système communautaire de labels écologiques.

Sont donc réunis les ingrédients d'une bataille de procédure qui aura sans doute son épilogue devant la Cour de justice des Communautés, si le Parlement européen ayant approuvé le changement de base juridique, est désavoué par le Conseil, et porte ensuite le différend devant la Cour de Luxembourg. Il est vrai que l'ambiguïté des textes régissant la compétence communautaire en matière d'environnement, spécialement tels qu'interprétés par la Cour de justice, soulève des difficultés juridiques récurrentes lorsqu'il ne s'agit pas seulement de la mise en oeuvre d'une action positive additionnelle aux interventions nationales, sur décision consensuelle des Douze, mais de l'édiction de mesures fondées sur des considérations environnementales ayant une incidence sur le fonctionnement du Marché intérieur, comme c'est le plus souvent le cas.

On peut conjecturer ainsi qu'un recours arguant de l'impact de labels écologiques sur le fonctionnement du marché intérieur n'irait pas à l'encontre de la jurisprudence de la Cour de Justice liant base juridique d'une part, et objectifs et contenu de l'acte communautaire d'autre part.

Et même s'agissant d'un système de labels facultatifs, et non d'une harmonisation proprement dite, il convient de rappeler que l'article 100 A s'applique aux mesures "relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur".

Certificats facultatifs et non pas normes harmonisées, le système communautaire de labels écologiques n'en concourt pas moins à l'élimination des distorsions de concurrence qui pourraient résulter de labels nationaux segmentés et incompatibles et concourt bien, de ce fait, au "fonctionnement du marché intérieur".

Ainsi, si l'instrument établissant un système communautaire doit être, adopté, non sous la forme d'une Résolution

(ce qui aurait été plus conforme au caractère volontaire et décentralisé du système le plus souhaitable) mais d'un Règlement, il semble logique, au moins à la lumière de la jurisprudence de la Cour de Justice que la base juridique fasse référence à la fois à l'article 130 S et à l'article 100 A, et entraîne par conséquent le recours à la procédure de coopération avec le Parlement européen.

● Le champ d'application

La proposition de règlement précise que le système de labels écologiques ne concerne **ni les denrées alimentaires ni les boissons** (qui feraient l'objet de textes spécifiques), **ni les produits pharmaceutiques**.

La commission de l'environnement du Parlement européen a cependant adopté un amendement aux termes duquel le Règlement instituant les labels écologiques communautaires devrait être étendu dans les cinq ans "notamment aux denrées alimentaires, aux boissons, aux produits à usage public et industriel ainsi qu'aux services". L'adverbe "notamment" qui précède cette énumération largement compréhensive réserve sans doute, et comme il se doit, la place du raton-laveur qui devra tôt ou tard donc, se faire vert à son tour.

Quant aux critères d'innocuité qui seraient retenus se combinerait avec d'autres textes déjà en vigueur :

- ils s'additionneraient aux spécifications édictées par les textes relatifs à la classification, l'emballage et l'étiquetage des produits et, plus généralement, à la procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (Directive 83-189) ;

- ils ne pourraient être attribués qu'aux produits qui ne contreviennent pas aux "exigences communautaires en matière de santé, de sécurité et d'environnement", afin de ne pas affaiblir le socle des normes combien laborieusement harmonisées dans ces domaines ;

- ils ne pourraient pas être attribués aux "substances et préparations dangereuses", selon la classification de la Directive 67-548, ni aux produits contenant ces substances (au moins, peut-on penser, même si la rédaction de la phrase est peu claire, dans la mesure seulement où ce composant serait en présence suffisante pour nuire à la santé humaine ou à l'environnement).

● Portée juridique

La proposition de règlement précise que l'attribution ou le refus du label écologique communautaire ne peut avoir pour

effet "d'empêcher, interdire ou restreindre le commerce de ce produit", distinguant par là nettement le système, facultatif, d'une norme proprement dite harmonisant composition, procédé de fabrication ou d'usage et limitant la mise sur le marché des produits non conformes.

Le texte prévoit encore que le système communautaire ne se substituerait pas d'emblée aux systèmes nationaux mais coexisterait avec eux jusqu'à la modification du règlement, qui devrait intervenir dans les cinq ans de son entrée en vigueur.

● Critères d'attribution du label écologique

L'incidence du produit sur l'environnement est appréciée **globalement**, en recherchant la minimisation de cette incidence à tous les stades de la vie des produits, "du berceau à la mort", soit au cours de la fabrication, la distribution, la consommation et l'utilisation, ainsi qu'au stade de l'élimination.

Cette minimisation des incidences sur l'environnement serait appréciée en fonction de l'utilisation des ressources naturelles et énergétiques (ce qui est conforme aux objectifs assignés à l'action communautaire en matière d'environnement, aux termes de l'Acte unique européen : "assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles") ; en fonction également des émissions dans l'air, l'eau et le sol ; enfin, en fonction de la production de déchets et de nuisances sonores (prenant en compte les performances supérieures aux normes communautaires déjà obligatoires dans ces domaines, comme par exemple les limitations de pollution atmosphérique ou les réglementations concernant les déchets).

La qualification de produit écologique tient compte également de l'optimisation de la durée de vie des produits.

Enfin, la labellisation prend en considération l'utilisation éventuelle de **"technologies propres"** et les processus de fabrication, qui ne doivent pas, en tout état de cause, contrevenir à la réglementation communautaire en matière d'environnement, ni nuire "de façon significative à l'homme et/ou à l'environnement".

Cette disposition peut s'avérer utile pour écarter du label écologique, et donc de l'avantage aux yeux des consommateurs, tout produit dont les composants, l'usage et l'élimination apparaîtraient en eux-mêmes comme inoffensifs pour l'environnement mais dont les procédés de fabrication impliqueraient des nuisances importantes.

En particulier, elle peut permettre de lutter contre la délocalisation de productions polluantes ou d'éviter les distorsions de

concurrence qu'entraînerait l'importation de produits inoffensifs en eux-mêmes mais dont la production hors de la Communauté ne s'embarrasserait d'aucune réglementation protectrice de l'environnement et sur lesquels ne pèserait donc pas le coût de cette protection.

La commission de l'environnement du Parlement européen propose à cet égard un amendement (cf. Doc. A3.299-91 du 5 novembre 1991) intéressant dans la mesure où il invite à préciser expressément que "les produits importés dans la Communauté et auxquels est envisagée l'attribution du label écologique sont soumis aux mêmes exigences strictes que les produits fabriqués dans la Communauté".

La prise en considération "en amont" des nuisances éventuellement liées aux processus de production traduit l'approche globale mentionnée dans l'article 1er de la proposition de règlement et il est tout à fait souhaitable qu'elle s'applique aussi aux produits importés et mis en libre pratique pour éviter à la fois les distorsions de concurrence et les tentations d' "exporter" les nuisances de certaines fabrications.

Enfin, si le texte ne développe pas l'exigence, pourtant justifiée, que le label ne vienne distinguer que les produits ayant une incidence beaucoup moins importante sur l'environnement que les autres produits de la même catégorie, il est prévu que les produits plus écologiques ne doivent pas compromettre la sécurité du produit ou des travailleurs, ni influencer de manière significative sur ses qualités d'usage, établissant ainsi une sorte de balance entre la recherche d'avantages écologiques et les autres propriétés conformes aux intérêts des travailleurs et des consommateurs. Il n'est pas précisé cependant si cette balance s'imposerait à la définition de critères pour la qualification des produits écologiques.

Les labels et leurs critères d'attribution sont définis en fonction de l'"état de l'art" constaté à l'époque des procédures de labellisation, ce qui signifie à la fois qu'ils doivent être adaptés en fonction des progrès techniques, mais aussi qu'ils doivent tenir compte de la "faisabilité" des processus désignés comme optimum et non selon un modèle d'innocuité absolue, théorique et en pratique irréalisable.

● Classification des produits en catégories

Les labels écologiques ne seraient pas attribués en fonction des mérites singuliers de tel ou tel produit au regard de l'environnement mais par comparaison de leur impact par rapport à celui de produits équivalents. Cette comparaison suppose la classification préalable des produits en catégories définies par un

usage identique et une utilisation équivalente (les lessives, par exemple, ou les insecticides...) pour le consommateur.

Pour chacune de ces catégories de produits, des critères spécifiques d'innocuité pour l'environnement sont déterminés (impact du rejet dans les cours d'eau des résidus de lessives ou encore biodégradabilité des insecticides et innocuité pour la faune non nuisible...).

● Procédure d'attribution des labels

C'est sans doute le point le plus sujet à caution de la proposition de la Commission, dans la mesure où le système proposé apparaît particulièrement complexe et peu souple, donc potentiellement contreperformant.

- Définition des catégories de produits

Aux termes de la proposition de Règlement, la définition de catégories de produits labellissables incomberait à la Commission, après avis d'un Comité consultatif, composé de représentants des Etats membres et présidé par le représentant de la Commission.

La liste et la définition des catégories de produits sont publiées au J.O.C.E.

Des organismes, spécialement habilités par les Gouvernements des Etats membres, pourraient demander à la Commission de définir de nouvelles catégories. Ces demandes pourraient être adressées directement, sans intervention des autorités publiques nationales.

- Définition des critères spécifiques

Les critères spécifiques permettant d'évaluer les performances écologiques de chaque catégorie de produit seraient également définis par la Commission après avis du Comité consultatif.

Les "travaux préparatoires scientifiques et techniques" nécessaires à l'établissement de ces critères spécifiques seraient effectués par l'Agence européenne pour l'environnement, en consultation avec "des organismes appropriés et spécialisés en matières scientifiques et techniques" sans que soient autrement précisés le statut de ces "organismes appropriés" ni leur mode de désignation.

La désignation des critères spécifiques pour chaque catégorie de produits labellisables est publiée au J.O.C.E.

- Sélection des produits et attribution du label

C'est sans doute le mécanisme proposé d'attribution individuelle des labels écologiques qui appelle le plus de réserves tant il apparaît complexe, source de rigidité dans un domaine, la production industrielle, où l'adaptabilité est un impératif important.

Le label, aux termes de la proposition de la Commission serait attribué "aux produits répondant le mieux" aux exigences de la protection de l'environnement selon les critères fixés pour leur catégorie.

Cette formule ambiguë des articles 10 et 13 (différente de celle de l'article 6 : "le label écologique sera attribué aux produits qui répondent aux objectifs définis") laisse craindre qu'il s'agisse d'un concours et non d'un examen, aggravant les risques d'arbitraire, et avec eux, de distorsion de concurrence, étant donné la prime que représentera le label aux yeux des consommateurs.

Quant à la procédure d'attribution proprement dite, elle combine l'intervention d'organismes habilités par les Etats membres pour l'instruction des demandes avec un mécanisme de décision communautaire particulièrement complexe.

Chaque Etat membre notifie à la Commission (qui en publie la liste) la désignation d'un ou plusieurs "organismes compétents" qui doivent être "indépendants de tout intérêt industriel ou commercial". Ainsi, en France, l'AFNOR, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, ou encore l'"Institut national de l'environnement industriel et des risques" pourraient tout à fait prétendre à cette habilitation, mais sans doute pas les centres techniques propres à certains secteurs industriels, dans la mesure où leur financement et leur gestion associent des représentants des entreprises, et alors même qu'ils disposent de laboratoires et d'équipes de recherche compétents et tout préparés à évaluer l'impact environnemental des procédés de production et des produits du secteur en cause (recherches, d'ailleurs, qu'ils mènent déjà souvent depuis plusieurs années).

C'est à ces organismes compétents de l'Etat membre où le produit est fabriqué ou importé, que les fabricants et importateurs doivent adresser leur demande d'attribution de label écologique.

L'organisme compétent fait une première évaluation des performances écologiques du produit en fonction des principes

généraux et des critères spécifiques de sa catégorie. Le protocole de cette évaluation devrait être conforme aux recommandations de l'Agence européenne pour l'environnement, promue expert pour l'élaboration des critères et des méthodes de contrôle. Au vu des résultats de cette évaluation, l'organisme compétent peut soit rejeter la demande (mais une procédure de recours doit être prévue) soit décider de la transmettre à un "jury" fonctionnant au niveau communautaire.

L'attribution des labels écologiques à tel produit précis ressortit en effet à la compétence d'un jury qui serait composé de 18 membres (et de 18 suppléants), soit un représentant par Etat membre auxquels s'adjoindrait un représentant des groupes d'intérêt suivants :

- industrie,
- commerce,
- organisations de consommateurs,
- organisations écologiques,
- syndicats,
- médias.

Ces 6 membres seraient nommés par le Conseil, sur proposition de la Commission, pour trois ans.

Le jury élirait son Président et délibérerait à la majorité des deux tiers de ses membres.

La proposition de règlement prévoit que l'Agence européenne pour l'environnement "assiste le jury dans l'exécution de ses tâches", ainsi promue organe expert pour toute la variété des produits, tous les processus de fabrication et tous les risques environnementaux.

Il incomberait au jury de choisir les produits qui répondent le mieux aux critères définis selon les principes énoncés dans le Règlement, certains éléments pouvant demeurer confidentiels, pour éviter les contrefaçons. Les décisions devraient être motivées et publiées au J.O.C.E.

Toute personne à qui la décision du jury fait grief pourrait, dans les 30 jours de la publication, saisir la Commission qui a la faculté de demander un nouvel examen au jury.

La liste des produits ayant finalement obtenu un label écologique ainsi que le nom des fabricants ou importateurs seraient publiés par la Commission.

● Coût d'utilisation

Le fabricant ou l'importateur qui se voit finalement attribuer un label écologique devrait acquitter une redevance pour l'usage du label, dont le montant doit "couvrir tous les coûts raisonnables encourus par l'organisme compétent et le jury", sans que la proposition de Règlement n'indique la méthode de calcul de ces "coûts raisonnables", ni la méthode de la perception de la redevance : unique ou proportionnelle, par exemple, non plus que le mécanisme de répartition de ce droit d'usage. Or l'incidence sur les prix des produits labellisés, ainsi que la répartition financière entre organismes nationaux et jury communautaire ne sont pas sans importance pour le fonctionnement harmonieux du système proposé.

● Durée d'utilisation

Cette durée ne pourrait excéder la période de validité des critères spécifiques applicables à la catégorie dont relève le produit labellisé. Elle pourrait être modifiée "après réexamen", sans que cette procédure soit précisée (il conviendrait qu'elle fût toujours contradictoire).

B - UN SYSTÈME À PERFECTIONNER

La proposition de la Commission vient à son heure et doit être approuvée.

Il faut rappeler d'ailleurs qu'elle répond à une demande française puisque le Président de la République, s'exprimant devant le Parlement européen, le 25 octobre 1989, pendant le semestre de présidence française, déclarait : "Quant à la défense de l'environnement, (... elle commande...) de maîtriser les pollutions chimiques et d'encourager la fabrication par nos industries de produits propres. Cela s'impose à tous, comme une priorité sans réserve. Dotons-nous pour cela des outils nécessaires".

Non seulement l'objectif de la proposition de la Commission doit donc être approuvé, mais certaines de ses orientations essentielles également, comme le caractère volontaire des labels écologiques, la définition de catégories de produits et de critères spécifiques propres à chaque catégorie, afin d'évaluer l'innocuité de produits comparables ; l'approche "multicritères" des performances écologiques et la fixation des exigences à un niveau élevé ;

enfin, la durée limitée des critères, et des labels, pour tenir compte de l'évolution technique.

La proposition de la commission de l'environnement du Parlement européen prévoyant la disparition des labels nationaux dès l'instauration des labels communautaires et limitant à trois ans "environ" (sic) la durée de validité des catégories de produits (celle des labels devant seulement être "limitée", comme celle des critères) apparaît sans doute par trop contraignante si on souhaite que le système fonctionne et se développe rapidement.

Convenablement définis et gérés, les labels écologiques devraient même contribuer à un fonctionnement harmonieux du marché communautaire : en effet, le caractère facultatif des performances écologiques supérieures qu'ils retiennent comme critères d'attribution devrait désamorcer les surenchères déraisonnables qui s'exercent sur le niveau des normes imposées au produits de toute nature au nom de la protection de l'environnement.

On prendra un exemple : le Danemark entend relancer l'épineuse autant qu'intéressante question du bien-être des poules pondeuses, alors même qu'une directive est venue, au terme de plusieurs années de laborieuses négociations, fixer les paramètres terrestres de ce bien-être, sous forme de dimensions minimum de leurs cages.

Dans la mesure où il y a tout lieu de redouter que la sensiblerie zoophile ne soit incluse dans les données environnementales dignes de la protection communautaire, un label "poule heureuse" viendrait opportunément compléter les exigences de la directive qu'il n'y aurait, dès lors, plus lieu de rendre plus contraignante : le consommateur dûment averti par des marques appropriées aurait le choix entre, d'une part, les produits issus des gallinacés élevés conformément aux "exigences essentielles" de la directive communautaire, c'est-à-dire aux paramètres d'un confort minimum garanti et, d'autre part, les produits désignés par le label "poule heureuse" attestant de conditions d'élevage propres au plein épanouissement individuel de la gent des basses-cours.

Ainsi, le développement de labels écologiques, dans la mesure où il permettrait de limiter les normes obligatoires et de les fixer effectivement au niveau des seules exigences essentielles, apparaît comme tout à fait opportun, étant entendu que le caractère facultatif des labels écologiques serait clairement affirmé et respecté, c'est-à-dire que les Etats membres ne pourraient s'opposer à la libre diffusion sur leur marché de produits dépourvus de ces labels mais répondant aux exigences des normes obligatoires.

En revanche, la procédure proposée apparaît excessivement centralisée et par conséquent rigide dans un domaine où le progrès technique (et la concurrence internationale) commandent l'adaptabilité à l'évolution des processus de production, des choix des consommateurs et des données environnementales. La principale caractéristique de la procédure proposée par la Commission est d'être, de bout en bout, centralisée au niveau communautaire, les "organismes compétents" désignés par les Etats membres étant à peu près réduits au rôle de guichet.

On soulignera tout d'abord le paradoxe qu'il y a à s'éloigner, s'agissant de l'octroi de labels facultatifs, du schéma souple de la "nouvelle approche" que proposait le Livre blanc de juin 1985, pour dégripper le processus communautaire d'élaboration des normes communes.

Ainsi proposait-il, comme une "initiative majeure" de "mettre en oeuvre dans la Communauté la reconnaissance mutuelle des essais et de la certification afin d'éviter que certains essais ne soient reproduits inutilement, ce qui, dans certains secteurs, est la règle plutôt que l'exception. Cette initiative supposera la fixation de conditions et de codes de pratique communs que devront respecter les laboratoires et les organismes compétents en matière de certification. Ces codes se fonderont sur les codes existants de bonne pratique en laboratoire et dans le domaine de la fabrication, qui sont déjà largement utilisés. L'effet net à long terme d'adopter et d'appliquer cette nouvelle stratégie sera de réduire le poids des réglementations sur les entreprises qui désirent opérer à l'échelle communautaire. A l'avenir, dans ces domaines (plus limités) où l'harmonisation des réglementations sera encore nécessaire, les entreprises ne devront satisfaire qu'à un seul ensemble de règles harmonisées plutôt que dix ou douze différentes pour permettre à leurs produits de circuler librement à l'intérieur de la Communauté. De même, l'application de la nouvelle approche à la normalisation et l'évolution vers le principe de la reconnaissance mutuelle dans un nombre croissant d'autres domaines accélérera la procédure de décision et évitera de devoir prévoir une nouvelle couche de règles communautaires se superposant aux règles nationales."

Or, à l'occasion de l'institution de labels écologiques, qui ne sont qu'une "infra-norme" puisque facultatifs, la Commission propose un système centralisé de bout en bout : un travail de préparation des critères est confié à l'Agence européenne pour l'environnement, ceux-ci sont adoptés par la Commission et le label est attribué au cas par cas par un jury européen aux produits qui répondent "le mieux" à ces critères.

● **Expertise de l'Agence européenne de l'environnement**

Le rôle d'élaboration des catégories et des critères spécifiques que la proposition confie à l'Agence, dans le cadre de l'"assistance" qu'elle apporte à la Commission, semble en contradiction avec l'organisation des compétences de l'Agence européenne telle que l'a définie le Règlement (n° 1210-90 du 7 mai 1990) qui l'a instituée.

En effet, aux termes de ce Règlement (qui n'a pas, il est vrai, retenu l'ensemble des dispositions proposées par la Commission, cf. Rapport de M. André ROUVIÈRE, précité), l'Agence ne fonctionne que comme le pôle central d'un réseau d'organismes habilités par les Etats, en raison de leur expérience éprouvée et de leurs moyens de recherche.

Confiante sans doute dans ce que la fonction crée l'organe ou du moins le renforce, la Commission qui avait dû renoncer à instituer d'emblée l'organe centralisé et puissant qu'elle projetait, revient en quelque sorte à la charge, et plus insidieusement, en proposant d'attribuer à l'Agence des tâches qui appelleraient à l'évidence un renforcement de ses moyens propres.

Ce faisant, la Commission illustre une fois de plus le cas qu'elle fait du principe de subsidiarité alors même que c'est précisément dans la définition, inscrite dans le Traité par l'Acte unique, de la compétence communautaire en matière d'environnement, que ce principe trouve son expression la plus explicite.

On ne s'attarderait pas à développer ce point s'il ne s'agissait que d'une querelle de bornage entre administrations nationales et communautaires. Mais que penser de la valeur des travaux de définition qui devraient porter sur un très grand nombre de produits, de processus de fabrication et de données environnementales complexes alors même que l'organisme qui en serait chargé ne dispose ni des spécialistes compétents, ni des laboratoires, ni de l'expérience nécessaire? Que vaudraient les catégories et les critères ainsi définis? Le risque serait alors, soit que les labels décernés sur ces fondements incertains ne parviennent pas à gagner la crédibilité indispensable à leur impact, soit qu'ils soulèvent des polémiques dénonçant des avantages indus, des appréciations arbitraires, polémique tout à fait préjudiciable non seulement au système de label lui-même, mais plus généralement à la recherche d'une discipline commune.

Compte tenu de la variété des données à prendre en considération pour évaluer les performances de catégories de produits et de processus de fabrication tout à fait hétérogènes, compte tenu également du caractère scientifique indiscutable qui doit s'attacher à la définition des catégories comme des critères spécifiques, il serait souhaitable que les décisions concernant les exigences du label soient prises à partir de propositions préparées par un "comité multi-partite" associant les divers partenaires concernés par la labellisation, c'est-à-dire : des représentants des Etats membres et de la Commission et des associations de consommateurs et de protection de l'environnement en nombre suffisant, ainsi que des professions (producteurs et distributeurs), le Comité pouvant être scindé en plusieurs formations plus spécialisées, afin de garantir la qualité technique des expertises ainsi rendues.

La Commission pourrait en désigner les membres, après avis du comité réglementaire, et son secrétariat pourrait être confié au Comité européen de normalisation (C.E.N.) ou à l'Organisation européenne d'essais et de certification (E.O.T.C.). Les suggestions dont le comité multi-partite se saisirait et les études sur lesquelles il s'appuierait pourraient provenir d'origines variées, notamment de l'Agence Européenne de l'Environnement, mais également des "organes compétents" ou des "points focaux" nationaux formant le réseau dont l'Agence est le pôle et la chambre européenne d'échange et de diffusion.

La proposition de la Commission d'appuyer ces définitions sur des avis demandés à l'Agence européenne de l'environnement semble inadaptée aux missions mêmes de l'Agence dans la mesure où le Conseil n'a pas voulu en faire un organe se substituant aux différentes institutions nationales compétentes, riches souvent d'une expérience pluricentenaire de spécialistes hautement qualifiés et de laboratoires équipés et performants, mais au contraire un lieu d'échanges et de centralisation des informations produites par ces institutions nationales formant un réseau dont l'Agence n'est que le centre technique. La raison de ce choix était déjà la crainte d'une dérive bureaucratique et centralisatrice d'une agence qui aurait dû, on ne sait d'ailleurs trop comment, se doter d'une foule de spécialistes, et des moyens techniques nécessaires à une fonction d'expertise multiforme.

Il serait fâcheux, au détour d'une nouvelle proposition, celle précisément qui institue les labels écologiques, de relancer le débat sur la nature et les fonctions de l'Agence européenne de l'environnement.

Aussi, il semble opportun de suggérer que la définition des catégories de produits labellisables et des critères spécifiques se

fasse selon des procédures communautaire déjà éprouvées, la Commission étant assistée d'un comité réglementaire où les représentants des Etats pourraient mettre à profit l'expérience des différentes institutions concourant avec une compétence indiscutable à l'évaluation des exigences environnementales. Rien n'empêche d'ailleurs de prévoir que l'instruction des mesures envisagées comporte un dossier technique préparé par l'Agence de l'environnement à partir des données recueillies auprès des différents organismes nationaux dont l'Agence européenne est le centre.

Ces solutions répondent au double souci de scientificité et de décentralisation qui doivent inspirer l'analyse de la proposition de la Commission.

La commission de l'environnement du Parlement européen ne propose d'ailleurs qu'un rôle de conseil pour l'Agence, dans le mécanisme de définition des catégories et des critères (cf. Doc. A3-0299-91)

- L'adoption des catégories de produits et des critères spécifiques

La procédure paraît là encore très centralisée et assez expéditive puisque le pouvoir souverain de la Commission s'exercerait après simple avis d'un "Comité consultatif" de représentants des Etats membres.

Afin d'écartier dans toute la mesure du possible les polémiques que pourraient susciter des décisions insuffisamment délibérées, il serait souhaitable que les décisions de la Commission s'appuient sur les avis d'un comité réglementaire et non simplement consultatif comme le prévoit le projet de Règlement (non plus que sur les avis d'un "jury" délibérant à la majorité simple de ses 29 membres, où par conséquent les représentants des Etats compteraient, d'ailleurs également, pour un vingt-neuvième, tandis que les représentants des organisations écologiques proposés par la Commission seraient au nombre de cinq par exemple, selon la proposition de la Commission du Parlement européen - cf. rapport précité).

- Niveau des critères spécifiques

Conformément d'ailleurs aux dispositions de l'Acte unique européen, et également à l'attente de l'opinion publique, il conviendrait que les spécifications reposent sur un niveau élevé de protection de l'environnement.

C'est d'autant plus souhaitable qu'il serait inopportun de distinguer aux yeux des consommateurs un produit

ou un processus de fabrication ne comportant qu'une très légère amélioration de ses performances environnementales par rapport aux produits ou méthodes de la même catégorie. Le label ne doit pas indûment perturber les conditions de concurrence, sans bénéfice indiscutable pour l'environnement.

A l'opposé, ces critères doivent être fixés à un niveau raisonnable, l'innocuité absolue étant généralement irréalisable, et toujours reposer sur des données scientifiques, se gardant de donner des effets juridiques à des rumeurs (listes de colorants nocifs invérifiées, expérimentations animales abusivement alléguées) voire à des options plus idéologiques qu'écologiques (en quoi un vêtement de fourrure artificielle, produit de la chimie du pétrole, est-il plus respectueux de l'environnement que le même vêtement fait de peaux d'animaux d'élevage hautement prolifiques ?).

En revanche, il y a lieu de définir *in abstracto* les spécificités favorables à l'environnement pour chaque catégorie de produit, en précisant des seuils d'acceptabilité.

Selon cette approche, le label européen s'apparenterait à un système d'examen et non de concours. Des exigences précises permettent une application uniforme du label dans les différents pays, assurant ainsi les conditions d'une concurrence loyale. De plus, cela rejoint une préoccupation d'ordre économique et industriel : pour décider des investissements dans ce domaine, les industriels ont besoin de connaître à l'avance avec précision les exigences du label.

C'est d'ailleurs l'opinion exprimée dans le Rapport de la Commission de l'Environnement du Parlement européen (cf Rapport A-3-0299/91) : "Tous les produits et services conformes aux critères doivent obtenir le label écologique. Dès lors, il ne peut plus être question de faire entrer en concurrence les produits pour déterminer les mieux adaptés. En tout état de cause, aucune marge d'appréciation ne peut être prévue, une telle marge présentant des inconvénients en termes de fiabilité et d'applicabilité et ouvrant en outre la voie aux manipulations. L'attribution du label écologique doit être du ressort des autorités nationales et impliquer la participation de la Commission, investie d'un droit d'information, qui garantit l'uniformité des règles d'attribution".

La commission de l'environnement insiste encore sur la nécessité de définir des critères très précis afin que "tout producteur souhaitant utiliser le label écologique et apportant la preuve de leur respect, ait la certitude que la décision d'attribution est prise en fonction de ces seuls critères et dans le respect du principe de l'égalité de traitement de tous les demandeurs".

Aussi invite-t-elle le Parlement européen à supprimer la disposition de la Commission réservant les labels écologiques aux produits "répondant le mieux" aux critères spécifiques : "La décision d'attribuer le label écologique à un produit donné doit être prise sur la seule base du respect de tous les critères spécifiques définis pour la catégorie à laquelle il appartient, plusieurs produits faisant partie d'une même catégorie pouvant dès lors se voir attribuer le label, ce qui signifie aussi qu'aucun d'entre eux ne l'obtiendra si tous les critères ne sont pas remplis. Dans ce dernier cas, il ne saurait être question d'accorder, à titre de concession, une prime aux produits qui ne seraient bons que comparativement aux autres".

Les critères spécifiques devraient ainsi fonctionner comme des "normes d'objectif", facultatives, et nettement supérieures aux "exigences essentielles" qui, seules, selon la "nouvelle approche" doivent désormais faire l'objet d'une harmonisation complète.

La commission de l'environnement du Parlement européen (cf. rapport précité), si elle précise ce caractère d'examen de conformité et non de concours entre les produits d'une même catégorie, propose de définir, dans une annexe du Règlement, les paramètres des performances écologiques à prendre en compte pour la fixation des critères spécifiques : cycle de vie, déchets, effets sur les sols, les eaux et l'air, bruit, consommation d'énergie et de ressources naturelles, effets sur la santé, y compris des travailleurs, les performances étant classées au regard de chaque critère de 0 à 2 selon la gravité de la nuisance.

- Une procédure qui doit être décentralisée

Si, à l'évidence, la définition des catégories de produits, comme celle des critères spécifiques, doit être uniforme pour que le label communautaire ait un contenu indiscutable et donc une bonne image, la centralisation de la procédure d'attribution comporte plus d'inconvénients que d'avantages.

En effet, la procédure proposée par la Commission, d'attribution par un "jury" communautaire, après présélection et instruction par les "organismes compétents" désignés par les Etats, ne peut être que longue et nécessairement coûteuse.

Il suffit d'évoquer le problème des langues, ainsi les caractéristiques particulières de chaque produit candidat, au regard des critères spécifiques de l'écolabel demandé, devraient être traduites, soit dans les différentes langues communautaires représentées au Jury, soit à tout le moins dans les "langues de travail" qui seraient retenues. On imagine les frais de traduction des documents à fournir concernant les matières utilisées, les processus

de fabrication, les conditions d'emploi et les méthodes d'élimination... alors que la même instruction devant les organes nationaux compétents n'impliquerait évidemment aucune traduction.

Or, les labels écologiques ne pourront jouer pleinement leur rôle incitatif que si les entreprises peuvent les obtenir rapidement et à coût faible, ces deux conditions permettant seules d'anticiper la rentabilité des investissements nécessaires et qui peuvent être très lourds (recherche, équipement, formation, approvisionnement, information des vendeurs et des consommateurs...).

Un exemple suffira à faire percevoir le caractère inutilement bureaucratique de la centralisation que propose la Commission pour l'attribution des labels, produit par produit.

Si des labels écologiques devaient venir inciter les consommateurs à choisir des emballages recyclables ou compatibles avec la protection de l'environnement, des bouteilles de verre notamment ou des conditionnements biodégradables, on comprend bien que la définition de ces catégories d'emballage et des critères de "récupérabilité" ou de "biodégradabilité" soit faite au niveau communautaire, valant uniformément pour l'ensemble du grand marché. En revanche, il n'est pas raisonnable de prévoir que tous les produits candidats à ces labels, les millions de flacons ou de conditionnements mis sur le marché chaque année par exemple, soient soumis à l'examen, cas par cas, du "jury" de dix-huit membres que la Commission propose d'instituer au niveau communautaire.

Ce jury devrait d'ailleurs soit être composé d'autant de "Pic de la Mirandole", soit s'adjoindre des collections variées d'experts au gré des candidatures puisqu'il s'agirait d'examiner les millions de produits mis sur le marché chaque année.

Le risque serait alors soit le développement d'un énorme organe bureaucratique, soit l'embouteillage de procédures individuelles de candidatures et la quasi-paralysie de l'innovation technique, et on ne peut exclure le cumul des deux inconvénients. Aussi convient-il d'approuver en cela aussi bien les observations du Gouvernement français que les amendements proposés par la commission de l'environnement du Parlement européen. Il semble tout à fait opportun de bien distinguer, d'une part, la compétence de définition des catégories de produits labellissables et des critères spécifiques associés, compétence qui doit s'exercer au niveau communautaire pour l'élaboration de labels uniformes, de la gestion, d'autre part, des labels, gestion qui, elle, doit être décentralisée.

En effet, une fois définis ces catégories et ces critères, on doit laisser aux multiples organes disposant sur tout le territoire

communautaire de l'expertise nécessaire, la fonction d'examen de la compatibilité des produits candidats avec les exigences des labels communautaires et l'attribution au cas par cas de ces labels.

On observera en outre que ce mécanisme décentralisé est précisément celui qui a été retenu en matière de reconnaissance mutuelle des procédures de certification. Sans doute les propositions de la Commission en matière de certification et d'essais concernent-elles l'harmonisation technique des normes industrielles, mais il convient plutôt de compléter ces propositions pour que les mêmes mécanismes s'étendent à la définition des éco-labels et non pas d'instituer une procédure distincte et incompatible qui viendrait d'ailleurs sans doute compliquer encore l'harmonisation des performances demandées aux produits mis sur le marché communautaire.

Les laboratoires et les institutions qui décerneraient cas par cas les éco-labels devraient respecter, comme c'est d'ailleurs prévu en matière de certification et d'essais, des protocoles d'expérimentation homologués. Tout manquement dans l'application du règlement communautaire pourrait bien entendu être déféré à la Cour de justice.

Le Livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur dictait excellemment la solution : la reconnaissance mutuelle.

Ainsi, le système proposé devrait être revu afin que soient clairement distinguées les procédures de définition des catégories de produits et de critères spécifiques, réservées au niveau communautaire et donc uniformes, des procédures d'instruction des demandes individuelles et d'attribution qui devraient être décentralisées.

Cette décentralisation a d'ailleurs inspiré plusieurs textes communautaires récents destinés précisément à faciliter la normalisation :

- Résolution du Conseil du 21 décembre 1989 concernant une approche globale en matière d'évaluation de la conformité (90-C-10.01);
- Décision du Conseil du 13 décembre 1990 "concernant les modules relatifs aux différentes phases des procédures d'évaluation de la conformité et destinés à être utilisés dans les directives d'harmonisation technique" (90/683);
- Communication de la Commission sur une "approche globale en matière de certification et d'essais" (89-C 267.03), suivie du Livre vert de la Commission concernant le développement de la

normalisation : action pour une intégration technologique plus rapide (91-C 20.01).

Il y aurait tout lieu d'adopter la même démarche de reconnaissance mutuelle des procédures de certification en matière d'attribution décentralisée des éco-labels, quitte à en adapter les mécanismes pour tenir compte des exigences spécifiques de la protection de l'environnement et de l'association des producteurs comme des consommateurs. Ainsi, chaque Etat membre qui le souhaiterait pourrait désigner un ou des organismes certificateurs chargés d'assurer la gestion du label européen, et devrait veiller à ce que ces garanties soient respectées selon les procédures d'ores et déjà prévues en matière de reconnaissance mutuelle des essais et certifications, et bien entendu sous le contrôle de la Cour de justice qui ne manquerait pas de sanctionner toute discrimination même occulte.

On soulignera que la centralisation au niveau communautaire de la gestion des labels écologiques apparaît si massivement inadaptée qu'elle n'a pas même échappé à la critique de la commission de l'environnement du Parlement européen (cf. Doc. A3-0299-91 du 5 novembre 1991) : "La procédure d'attribution du label se révèle **trop complexe et trop longue**, et implique, selon les intentions initialement manifestées, la participation de **cinq instances différentes, dont certaines doivent encore être créées**. Les dispositions régissant cette procédure doivent être limitées au strict nécessaire, de façon à lui conférer une nature aussi transparente et non bureaucratique que possible. Aussi est-il indispensable de ramener à deux les niveaux de décision dans l'intérêt d'une procédure réellement praticable".

Le rapport préconise la suppression de la compétence à cet égard du jury placé auprès de la Commission pour l'attribuer aux organismes compétents des Etats membres (sous réserve d'une notification à la Commission transmise aux Etats membres et d'un pouvoir d'évocation en cas de contestation, devant un "comité exécutif" multipartite).

La Commission économique, saisie pour avis (cf. Doc. annexé au Rapport précité) n'est pas moins sévère pour le système proposé par la Commission : "En ce qui concerne le fonctionnement du système, il nous semble très lourd : le laps de temps qui s'écoulera entre la demande d'octroi du label par une entreprise et la décision finale ne risque-t-il pas d'être tellement long que des innovations technologiques rendront sans effet l'octroi du label ? Nous proposons qu'en tout cas, dans un premier temps, l'initiative quant au choix des produits à labelliser soit réservée aux autorités publiques nationales".

● **Diffusion des labels communautaires**

La question est importante car de la popularisation des éco-labels dépendra l'effet d'incitation à l'égard des consommateurs et, partant, des producteurs.

S'il est souhaitable de voir s'effacer progressivement les labels nationaux au fur et à mesure que le label européen se popularisera, il importe que d'ores et déjà les labels européens, même décentralisés dans leur attribution au niveau d'organismes nationaux indépendants et dûment habilités, soient figurés par un "logo" uniforme. Seul ce logo uniforme permettra au label européen de s'ancrer dans les habitudes des consommateurs et évitera des classifications plus ou moins fondées et préjudiciables au fonctionnement du marché unique et à une concurrence loyale.

Une visualisation commune des produits "propres" à l'échelle européenne semble indispensable. Elle l'est pour les consommateurs. Elle l'est pour les professionnels, car on ne peut raisonnablement les obliger à apposer plusieurs logos sur leurs produits ou des signes variables selon le pays d'exportation. Une identification unique aurait, au surplus, l'avantage de donner aux acheteurs des pays tiers une image homogène de la Communauté européenne. Or, le système décentralisé, dès lors qu'il repose sur une harmonisation minimale, ne s'oppose pas à l'établissement d'un signe distinctif unique, qui se substituerait aux signes distinctifs nationaux. Au contraire, un logo communautaire serait la manifestation concrète de cette harmonisation. Les motifs de l'attribution du label environnement devraient être mentionnés, même succinctement, sur le produit (protection de la couche d'ozone, article biodégradable...).

Dans la mesure où l'on opte pour une formule facultative, les règles relatives à l'utilisation du label ne doivent pas limiter la liberté des messages publicitaires, à condition qu'ils soient loyaux et non trompeurs.

En d'autres termes, les produits labellisés ne doivent pas bénéficier d'une exclusivité publicitaire au titre de la protection de l'environnement, sauf à sanctionner l'utilisation d'un sigle ou symbole de nature à entraîner une confusion avec les produits labellisés (il y aurait sans doute lieu de clarifier les règles de pratiques loyales en ce domaine nouveau mais en forte croissance du "marketing vert").

*

* *

Telles sont les observations qu'appelle la proposition de la Commission, tout à fait opportune dans ses objectifs et ses grandes orientations.

Il conviendrait cependant de lui apporter quelques modifications, particulièrement en renforçant le caractère objectif de l'élaboration des catégories de produits et des critères spécifiques, et en distinguant la compétence communautaire pour ces définitions, des compétences décentralisées pour l'attribution individuelle des labels écologiques européens. Il convient, en effet, que le système soit facultatif, économique, souple, qu'il évite les protectionnismes nationaux et débouche sur un mode de visualisation commun en Europe, propice à une information claire et loyale du consommateur. Un ensemble de critères reposant sur un socle commun et gérés par des organismes décentralisés mutuellement reconnus par les Etats de la Communauté répondrait à ces exigences.

Le jour même où la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes examinait le présent Rapport, le Parlement européen statuait sur les amendements au projet de Règlement, proposés par Mme Roth Behrendt, au nom de la Commission de l'environnement ainsi que sur les autres amendements, notamment ceux de la Commission économique saisie pour avis.

On retiendra parmi les votes exprimés le 21 novembre à Strasbourg, l'adoption de deux modifications importantes : tout d'abord la substitution de base juridique, le Parlement européen souhaitant que le projet de règlement vise exclusivement l'article 100 A et non plus l'article 130 S du Traité ; enfin, la simplification des procédures d'attribution des labels écologiques, confiée aux organes compétents des Etats membres et non plus à un jury siégeant au niveau communautaire.

Il incombe désormais à la Commission de transmettre ce projet, assorti des amendements qu'elle retient, au Conseil qui arrêtera une position commune et saisira à nouveau le Parlement européen avant de statuer définitivement ou à la majorité qualifiée, s'il accepte, soit la combinaison avec l'art. 100 A, soit la substitution complète, ou à l'unanimité, s'il décide de rétablir le visa à l'art. 130 S pour seule base juridique (de même que s'il est en désaccord persistant avec le projet amendé qui lui est transmis).

III - LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

Au cours de la réunion que la délégation du Sénat pour les Communautés européennes a tenue le 21 novembre 1991, M. Xavier de Villepin a présenté son rapport sur l'institution d'un système communautaire de labels écologiques. Il a tout d'abord rappelé l'importance tant politique qu'économique du développement de produits respectueux de l'environnement. Analysant la proposition de règlement présenté par la Commission, le rapporteur a évoqué le problème de la base juridique souhaitant, à l'instar de la commission de l'environnement du Parlement européen, que le règlement comporte un visa à l'article 100 A et par conséquent puisse être adopté à la majorité qualifiée du Conseil et selon la procédure de coopération avec le Parlement européen.

Considérant l'institution de labels communautaires comme tout à fait opportune, le rapporteur a cependant indiqué que la proposition lui paraissait susceptible d'améliorations. Il a ainsi souhaité que l'on distingue nettement, d'une part, les procédures de définition des catégories labellisables et des critères spécifiques de chaque catégorie et, d'autre part, la gestion des labels, dont l'attribution devrait être largement décentralisée en faisant appel à l'expertise des différents organismes compétents existant dans les Etats membres, selon le modèle retenu pour la reconnaissance mutuelle des certifications industrielles.

Le rapporteur a également insisté sur la nécessité de définir les critères spécifiques sur la base de données scientifiques indiscutables.

Un débat s'est alors instauré dans lequel M. Michel Caldaguès, tout en approuvant les observations du rapporteur, a exprimé de vives réserves à l'égard de ce projet de règlement. Il a souligné le paradoxe qui consisterait à approuver le développement d'une "super-administration" communautaire au moment même où le Sénat s'inquiète de la progression galopante des dépenses communautaires, vis-à-vis desquelles il ne joue que le rôle de chambre d'enregistrement. En outre, soulignant l'impact commercial de l'octroi de ces labels, il s'est inquiété du poids éventuel des groupes de pression sur l'attribution des labels.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, tout en comprenant les craintes exprimées par M. Michel Caldaguès, a fait valoir la nécessité, pour l'industrie française, de prendre en compte les contraintes du marché international qui exige un minimum de

normes. Citant l'exemple du marché allemand de l'automobile, il a souligné le développement de la demande de produits "écologiques".

M. Yves Guéna a remarqué un décalage entre le rapport de M. Xavier de Villepin, assez critique, et les conclusions qu'il proposait à la délégation. Il a suggéré d'introduire dans ces dernières que la délégation estime préférable, pour les labels écologiques, que l'on recoure à la directive plutôt qu'au règlement ; il a souligné que cette remarque serait en plein accord avec les travaux de la délégation sur le principe de subsidiarité.

M. Jacques Genton, président, a souligné le caractère solennel et quelque peu rigide du règlement. Il s'est par ailleurs félicité de la concordance de vue de la délégation du Sénat avec le Parlement européen. Enfin, il a rappelé la nécessité de prendre en compte les contraintes du marché unique.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur la durée du maintien en vigueur des labels nationaux après l'institution de labels écologiques communautaires et il s'est inquiété de l'accueil de ce système par les producteurs français.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, après avoir confirmé que les labels nationaux pourraient subsister pendant une période de cinq ans, a indiqué que les milieux industriels étaient favorables en général à l'institution de labels communautaires, considérant qu'ils peuvent constituer un atout sur les marchés extérieurs. Il a suggéré toutefois qu'une information des P.M.E. et P.M.I. serait sans doute nécessaire et que la participation française à l'édition des normes et des labels devrait se faire beaucoup plus importante.

M. René Trégoüet a souligné que le problème des normes est incontournable dans un marché qui s'internationalise et qu'il convient, à cet égard, d'être offensif y compris dans le domaine écologique. Rappelant que la France exporte essentiellement des produits de consommation vers l'Allemagne, il a montré l'intérêt qu'il y aurait à développer le caractère attractif des produits de consommation français, notamment au regard des performances écologiques ; considérant à son tour qu'il ne s'agit pas de laisser s'instaurer un arbitraire bruxellois, il a souligné l'importance de renforcer la participation de l'industrie française à l'élaboration des réglementations industrielles communautaires afin de rééquilibrer l'influence allemande.

Les conclusions ayant été amendées en fonction des remarques exprimées, la délégation les a adoptées à l'unanimité.

IV - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

Considérant la prise de conscience générale des diverses atteintes qui menacent les écosystèmes ;

Considérant que certaines de ces atteintes peuvent provenir de la fabrication, de l'usage ou de l'élimination de produits de consommation ;

Considérant que cette prise de conscience doit être encouragée dans la mesure où elle induit un développement de l'esprit civique et de la responsabilité collective, contribuant à la cohésion du corps social ;

Se félicitant que cette prise de conscience trouve, comme il est normal, son expression dans le débat et l'action politique tant au niveau national qu'au niveau communautaire ;

Considérant cependant qu'il convient d'ordonner les diverses initiatives se réclamant de la protection de l'environnement afin d'éviter notamment :

- **la propagation de rumeurs scientifiquement infondées,**
- **des atteintes indues à la concurrence entre produits,**
- **la paralysie du progrès technique,**
- **l'exploitation politique d'un millénarisme obscurantiste ;**

LA DÉLÉGATION,

- **approuve la mise en place d'une réglementation communautaire concernant un système d'attribution de labels écologiques, proposée par la Commission ;**
- **se félicite d'une démarche, conforme à la "nouvelle approche" adoptée avec le Livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur, qui combine l'édiction de normes uniformes et obligatoires fixant des exigences essentielles en matière de respect de l'environnement, et un dispositif incitatif, faisant appel aux choix responsables des consommateurs et des producteurs ;**
- **approuve en particulier les caractéristiques suivantes du système communautaire proposé :**

- . la candidature d'un produit au label écologique demeurerait facultative ;
 - . l'élaboration des labels serait faite catégorie de produits par catégorie de produits ;
 - . la définition des labels se ferait selon l'approche "multi-critères" tenant compte de l'impact sur l'environnement du produit considéré, depuis sa fabrication (composition, processus industriel, effluents et déchets au stade de la production) à la phase d'usage et jusqu'au stade de l'élimination (biodégradabilité par exemple) ;
 - . la durée de validité des labels serait limitée dans le temps pour permettre la prise en compte des progrès techniques ;
- approuve la définition uniforme au niveau communautaire tant des catégories de produits labellissables que des critères spécifiques de chaque label ;
 - approuve encore le maintien pendant une période transitoire des labels nationaux parallèlement aux labels communautaires.

LA DÉLÉGATION regrette toutefois que la Commission ait retenu, pour l'établissement d'un système de labels écologiques, l'instrument du règlement plutôt que celui de la directive. Elle estime que ce dernier eut été plus accordé au principe de subsidiarité qui doit régir la délimitation des compétences au sein de la Communauté.

LA DÉLÉGATION, estime cependant que la proposition de la Commission pourrait être améliorée sur plusieurs points.

1. Quant à la base juridique choisie :

la proposition devrait viser, non seulement l'article 130 S qui définit les compétences de la Communauté en matière d'environnement mais également l'article 100 A nouveau du Traité qui règle les procédures d'adoption de toute mesure concourant à l'établissement du marché intérieur ; de ce fait, l'adoption du règlement devrait se faire à la majorité qualifiée du Conseil après coopération avec le Parlement européen et non à l'unanimité du Conseil avec simple consultation du Parlement européen.

2. *Quant à la méthode de définition des catégories de produits labellisables, et des critères spécifiques des différents labels :*

La définition des catégories de produits labellisables comme des critères spécifiques devrait être instruite à partir des capacités existantes sur le territoire communautaire et formulée par un comité siégeant au niveau communautaire et associant toutes les parties concernées, à savoir représentants des associations de protection de l'environnement, des industriels, des consommateurs ainsi que des administrations nationales compétentes. A partir de cette formulation, les définitions devraient être arrêtées par la Commission, assistée d'un comité réglementaire et non simplement consultatif afin de garantir la valeur scientifique et l'assise juridique nécessaires pour la crédibilité des labels.

3. *Quant à la gestion du système communautaire :*

Si la définition des catégories de produits et des critères spécifiques doit bien être uniforme et arrêtée au niveau communautaire, la gestion du système des labels écologiques devrait être souple et peu coûteuse, c'est-à-dire décentralisée.

A la différence de la proposition de la Commission, qui dessine un système totalement centralisé, il conviendrait de s'appuyer sur les procédures d'ores et déjà retenues par la Communauté en matière de certification des produits industriels et de bonnes pratiques de laboratoire.

Ainsi, l'attribution individuelle du label communautaire devrait être décentralisée au niveau d'organismes dûment habilités selon les procédures prévues pour la certification et devrait respecter des protocoles d'expérimentation eux-mêmes conformes à des spécifications communautaires.

Les procédures de certification devraient seulement être adaptées pour associer les représentants des consommateurs, des mouvements de protection de l'environnement et des producteurs, à la gestion des organismes certificateurs.

4. *Quant au niveau des performances écologiques :*

La définition des critères spécifiques devrait retenir un haut niveau de performances écologiques, mais se garder de fixer des objectifs inatteignables.

Les critères spécifiques devraient s'exprimer en seuils d'acceptabilité de ces performances écologiques et non pas autoriser des appréciations arbitraires. C'est-à-dire que le mécanisme devrait

s'apparenter à un examen des produits candidats au regard de ces critères et non pas à un concours.

Enfin, les labels écologiques, présentant l'avantage de leur caractère facultatif, devraient permettre de privilégier l'incitation par rapport à la réglementation, en limitant l'harmonisation technique aux normes essentielles exigées par la protection de l'environnement.