

CONSEIL DE L'EUROPE

COMITÉ DES MINISTRES

RECOMMANDATION N° R (96) 12

**DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES
CONCERNANT LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ET DES RESPONSABILITÉS
ENTRE AUTORITÉS CENTRALES
ET COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES
DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 2 octobre 1996,
lors de la 574^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun, et de favoriser leur progrès économique et social, et que ce but peut être poursuivi, entre autres, par l'adoption d'une action commune dans les domaines juridique et administratif;

Considérant que, conformément à l'article 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale, les compétences de base et les responsabilités des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi; toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences et de responsabilités à des fins spécifiques, conformément à la loi;

Considérant que des responsabilités différenciées incombent aux Etats et aux collectivités locales et régionales dans le domaine de la protection de l'environnement, et qu'un dialogue entre les autorités des différents niveaux est nécessaire dans ce domaine;

Considérant que le développement local ainsi que le développement économique et celui du bien-être social sont compromis si l'environnement n'est pas protégé et que, réciproquement, il est très difficile de protéger l'environnement sans ressources adéquates;

Considérant que la pollution des sols et des cours d'eau, y compris ceux qui sont souterrains, peut entraîner des problèmes immédiats dans le service d'approvisionnement en eau potable, dont généralement sont responsables les collectivités locales et régionales, et des dangers pour la santé;

Considérant qu'une grande majorité de la population habite dans les zones urbaines et que sa qualité de vie actuelle et future ainsi que sa santé dépendent aussi directement de la qualité de l'environnement en ce qui concerne le niveau de pollution de l'air, les nuisances sonores, la propreté des lieux publics; et considérant que, l'adoption de quelques mesures spécifiques n'étant pas suffisante, il faut adopter une stratégie cohérente, globale et à long terme;

Considérant que, conformément aux principes énoncés dans la Stratégie européenne de conservation, à ceux du Programme écologique pour l'Europe et de la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère, approuvés par les ministres européens de l'Environnement, dans le cadre, entre autres, du processus «Un environnement pour l'Europe» (Sofia, 1995), les gouvernements et, le cas échéant, les pouvoirs locaux et régionaux doivent mettre en place les conditions nécessaires à la définition et à l'application de politiques tendant à une gestion des ressources naturelles efficace sur les plans tant économique qu'écologique; et considérant que les gouvernements doivent notamment fixer des normes

contraignantes en matière de protection de l'environnement, et créer des liens verticaux par la coordination des actions touchant l'environnement aux niveaux local, régional, national et international ;

Considérant que la pollution et la dégradation de l'environnement naturel représentent un coût futur pour la société, et qu'il est préférable et moins onéreux de suivre le principe du développement durable et d'adopter des stratégies préventives de sauvegarde de l'environnement plutôt que des stratégies correctrices ;

Considérant que l'un des moyens permettant de réduire le niveau de pollution et de favoriser la recherche de solutions de rechange est d'appliquer le principe « pollueur-payeur » en imputant directement aux pollueurs les coûts dus à la détérioration de l'environnement ;

Considérant que la sauvegarde de l'environnement implique nécessairement une participation active de tous les citoyens et qu'il convient donc de les sensibiliser et de les former à cet important problème dans l'intérêt des générations présentes et futures ;

Considérant que la responsabilité des décideurs locaux ou régionaux pourrait être mise en cause dans certains cas de pollution grave de l'environnement et que, par ailleurs, il est nécessaire d'avoir des normes coordonnées afin d'éviter une concurrence injuste entre collectivités territoriales,

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

1. D'établir, en collaboration avec les autorités locales et régionales, un cadre juridique :
 - apte à assurer la protection effective de l'environnement et des conditions de vie naturelle pour les générations actuelles et futures, conformément au principe du développement durable ; et
 - qui reconnaisse pleinement que les collectivités locales et régionales sont, dans les limites de leurs compétences, les partenaires indispensables pour la réalisation de politiques environnementales et sanitaires saines, et qu'elles ont besoin des moyens nécessaires pour assumer leurs responsabilités et remplir les tâches qui leur sont confiées, d'une manière qui soit à la fois bénéfique sur le plan écologique et durable à long terme.

Ce cadre juridique devrait prévoir notamment :

- la définition des compétences des autorités des différents niveaux, compétences qui doivent être déterminées de façon à privilégier l'efficacité de l'action et l'économie des ressources, et du rôle précis de chacune d'entre elles ;
- l'imputation au pollueur des dépenses publiques engendrées par son activité et qui sont nécessaires pour maintenir, durablement et dans l'intérêt public, l'environnement naturel dans un état acceptable ;
- la définition au niveau national des normes minimales de qualité de l'environnement et, pour chaque grand secteur, des limites maximales des différents types de pollution ;
- l'autorisation donnée aux autorités locales et régionales d'intégrer les critères de protection de l'environnement dans les cahiers des charges de leurs appels d'offres ;
- les mesures appropriées pour que les autorités locales et régionales puissent faire appliquer les dispositions concernant la protection de l'environnement (qualité de l'air, bruit, qualité de l'eau, traitement des déchets urbains, etc.) et demander réparation en cas de violation de la législation et de la réglementation en cette matière.

Il est conseillé que le cadre juridique, si le système juridique interne le permet :

- prévoie la possibilité de recours associatifs contre des décisions susceptibles d'entraîner des conséquences graves et irréversibles sur l'environnement, lorsque de tels recours apparaissent comme le seul moyen d'assurer une protection efficace des intérêts des collectivités concernées et répondent également à l'intérêt public général ;
- habilite les autorités locales et régionales, dans les limites à fixer par la législation nationale, à édicter des normes locales plus restrictives que celles fixées au niveau national et à adopter des mesures fiscales locales appropriées favorisant une meilleure protection de l'environnement (par exemple celles qui

mettent à la charge du pollueur temporaire les dépenses que son activité engendre pour la collectivité de l'endroit où il vit temporairement);

2. D'inviter les collectivités locales et régionales à adopter et à mettre en œuvre des politiques efficaces adaptées à leur contexte social et économique pour la protection du milieu naturel et du paysage. A titre d'indication, ces politiques pourraient comprendre :

– l'élaboration, au niveau local – tout particulièrement s'il s'agit de villes moyennes ou grandes – et régional, de stratégies appropriées de prévention et de lutte contre la pollution atmosphérique et des cours d'eau, et l'adoption de mesures aptes à encourager les entreprises locales à choisir des méthodes de travail plus respectueuses de l'environnement;

– la promotion ou l'introduction progressive d'une collecte différenciée des déchets ménagers, afin de permettre au mieux la réutilisation et le recyclage de ces déchets, en privilégiant pour des raisons d'efficacité et d'économie toutes les formes appropriées de coopération interterritoriale;

– la promotion des économies d'énergie et de l'utilisation d'énergies renouvelables et moins polluantes, ainsi que l'amélioration, en termes de performance environnementale, des systèmes énergétiques actuels, par le biais des progrès technologiques;

– la définition et la mise en œuvre d'un programme pluriannuel de nettoyage des sites pollués et des cours d'eau;

– la planification et le développement rationnels des réseaux de transport urbain, de façon à promouvoir l'utilisation des moyens de transport publics non polluants permettant l'amélioration de la qualité de l'air et la réduction du niveau sonore; et

– la promotion de l'équilibre écologique du paysage et des sites naturels ou semi-naturels, ainsi que la promotion, la création, la protection et la gestion écologique des espaces verts comme l'un des éléments essentiels de toute stratégie urbanistique;

3. De mettre en place des systèmes efficaces d'évaluation tant de l'impact de l'activité humaine sur l'environnement que des résultats des actions entreprises pour la sauvegarde du milieu naturel.

Ces systèmes devraient prévoir notamment :

– l'institution de procédures de surveillance adéquates et le contrôle par les autorités compétentes de l'application des normes pour la protection de l'environnement aux niveaux national et local;

– la réalisation périodique d'audits environnementaux et l'élaboration d'inventaires des sites pollués;

– la consultation entre les agences de l'environnement et l'autorité locale, régionale ou centrale concernée, en fonction de la zone géographique couverte par leurs opérations;

– la réalisation obligatoire, avant l'exécution de tout projet susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de sa nature, de ses dimensions ou de sa localisation, d'une étude sur l'impact environnemental dont les conclusions devront être prises en compte en vue de l'octroi de l'autorisation administrative nécessaire;

– l'échange d'expériences entre les différentes collectivités et entre les différents Etats membres, en encourageant les bonnes pratiques et en aidant les Etats de l'Europe centrale et orientale à traiter leurs graves problèmes d'environnement;

4. De fournir aux autorités locales et régionales l'assistance technique et financière en vue d'une mise en œuvre efficace des politiques de protection de l'environnement, et, en particulier :

– de promouvoir et de cofinancer les projets d'infrastructures lourdes des autorités locales et régionales qui coopèrent de façon à prévenir, à réutiliser et à recycler les déchets, notamment urbains, et à restaurer l'équilibre environnemental;

– de soutenir l'intégration de considérations d'ordre environnemental dans le processus décisionnel des collectivités locales et régionales, de manière à ce qu'elles puissent privilégier des solutions respectueuses de l'environnement;

– de soutenir les collectivités locales et régionales, notamment celles qui doivent fonctionner avec des moyens financiers réduits, dans leurs efforts pour définir et mettre en œuvre les stratégies de l'Agenda 21 des villes;

5. De faciliter l'accès du public à l'information sur l'état et l'évolution de l'environnement, et de lancer, en coopération avec les collectivités locales et régionales, des campagnes périodiques d'information, notamment sur la nécessité d'améliorer l'environnement urbain, même si cela implique un changement substantiel du mode de vie, de manière à encourager les citoyens à participer davantage à la protection de leur environnement; en s'inspirant des lignes directrices de la CEE/ONU pour l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décision en matière d'environnement, approuvées lors de la Conférence de Sofia;

6. D'inviter les collectivités locales à organiser des consultations avec les groupes de citoyens sur les questions de développement durable et à prendre en considération les conclusions de ces consultations.