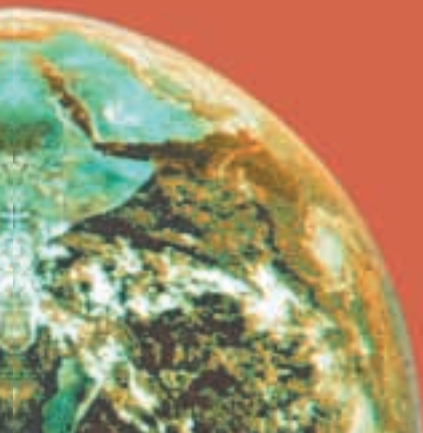
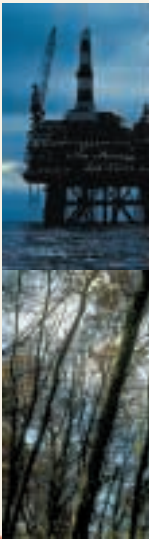


# Un système européen de gouvernance pour garantir un développement durable

Forum consultatif européen  
sur l'environnement et le développement durable





# Un système européen de gouvernance pour garantir un développement durable

Forum consultatif européen  
sur l'environnement et le développement durable

Les opinions exprimées dans le présent rapport ne reflètent pas forcément la position de la Commission européenne.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur Internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000

ISBN 92-828-9565-3

© Communautés européennes, 2000  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Belgium*

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE



# Préface

## Rendre compatibles le développement durable et la gouvernance

L'origine de ce rapport est le vide toujours grandissant entre les exigences d'un développement durable et la réalité de la politique européenne. En dépit du fait que le développement durable est devenu un des principes de base de la Communauté européenne depuis le sommet de Rio et le traité d'Amsterdam, il reste beaucoup à faire pour que ce principe soit mis en pratique au quotidien.

Pour mener à bien le principe de développement durable, le Forum consultatif européen sur l'environnement et le développement durable considère que les structures d'un système européen de gouvernance devraient englober plus que les fonctions gouvernementales traditionnelles. C'est dans ce but que cette publication expose les problèmes majeurs qui, de l'avis du Forum, empêchent la réalisation d'une politique de développement durable cohérente et solide au sein de l'Union européenne.

Une suggestion clé du Forum est l'établissement d'un Conseil européen de soutenabilité. Il pourrait avoir une structure fédérale, rassemblant ainsi l'expertise et l'expérience de tous les États membres et groupes sociaux, et il pourrait conseiller les institutions de l'Union européenne, la Commission, le Conseil et le Parlement sur les sujets d'environnement et de développement durable.

Nous sommes persuadés que le lecteur trouvera matière à réflexion dans cette publication produite par le groupe de travail «Mise en œuvre de la politique et soutenabilité» du Forum. Sylvie Faucheux, Margaret Sweeney, Bedrich Moldan, John Elkington et Tomas Zylicz, sous la direction de Ingol Pernice, professeur à l'université de Humboldt à Berlin.



Teresa Presas  
Vice-présidente



Armando Montanari  
Vice-président

# Résumé

1. Le développement durable dans l'Union européenne passe par une révision des dispositions institutionnelles et procédurales qui permettra de mettre en place des systèmes nationaux et européens de gouvernance, conformément au concept du «**constitutionnalisme à plusieurs niveaux**», en vertu duquel la participation des citoyens et de leurs représentants aux niveaux local, régional, national et européen est considérée comme un élément essentiel des politiques européennes.
2. Pour satisfaire aux exigences du développement durable, il faut mener une action gouvernementale coordonnée à tous les niveaux, mais cette dernière sera insuffisante et vaine si elle ne repose pas sur la **société civile** qui, par ses capacités et son rôle, constitue un des rouages essentiels de l'autonomie dans le système de gouvernance à plusieurs niveaux de l'UE. En effet, seule l'interaction organisée d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux peut permettre d'atteindre l'objectif de développement durable fixé par les traités.
3. Les **réformes institutionnelles** doivent viser à améliorer la légitimité démocratique de l'action communautaire, à renforcer l'obligation de rendre des comptes et à faire davantage participer les organes responsables de la mise en œuvre à la définition des politiques communautaires en accroissant leurs compétences dans ce domaine. Dans cette hypothèse, le Comité des régions aurait un rôle plus important à jouer, et les administrations locales et régionales devraient être consultées lors de l'élaboration des propositions de la Commission.
4. Il faut soutenir les acteurs de la société civile, et notamment les «communautés scientifiques», ainsi que les réseaux concernés, les institutions consultatives et les organisations de base bénévoles non gouvernementales et à but non lucratif, les consulter et les faire participer à la conception et à la surveillance des politiques de développement durable. Il faudra

accorder une attention particulière aux mécanismes privés d'autoréglementation, tels que les systèmes de négociation ou les procédures de normalisation, afin de sensibiliser davantage les individus à la responsabilité qu'ils doivent assumer dans la réalisation d'un développement qui soit réellement durable.

5. Le Conseil européen de Helsinki devrait établir, pour la formulation des futures stratégies européennes dans chacun des domaines concernés, des «lignes directrices» par rapport auxquelles la législation existante et toutes les nouvelles propositions devraient être évaluées, et ce dans le cadre d'un débat public de dimension européenne visant à garantir que ces politiques sont conformes au principe du développement durable. Toutes les propositions de la Commission devront être accompagnées d'une «fiche de développement durable», qui sera la base de cette analyse et de ce débat, qui pourront ensuite être résumés et complétés par un organe indépendant qui rendra compte au Conseil.
6. Il serait bon de désigner des **médiateurs nationaux du développement durable**, qui constitueraient un lien entre la société civile et les pouvoirs publics, en vue de surveiller la mise en œuvre effective des mesures destinées à promouvoir le développement durable. Ils pourraient être réunis, au niveau européen, au sein du «conseil du développement durable» qui pourrait agir en qualité d'organe consultatif spécialisé indépendant auprès du Conseil et du Parlement européen en ce qui concerne la conformité des propositions de la Commission aux «lignes directrices relatives au développement durable».



## A. Le problème

L'écart entre les exigences du développement durable et la réalité de la politique européenne ne cesse de se creuser. On reconnaît notamment que les stratégies en matière d'environnement sont inefficaces parce que leur mise en œuvre est insuffisante. Depuis le sommet de Rio (1992), le développement durable est inscrit parmi les objectifs du traité CE (article 2), et la nécessité d'intégrer les exigences de la protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions de la Communauté figure à l'article 6 du traité CE comme l'un des principes de base de la Communauté européenne. Il est manifeste qu'il faut davantage sensibiliser l'opinion publique au développement durable et qu'il importe de modifier réellement les schémas de consommation et de production de nos sociétés, même si l'on a encore des difficultés à s'accorder sur la signification exacte de l'expression «développement durable». À cet égard, il serait bon d'engager un débat public sur cette notion et sur les stratégies susceptibles de conduire au développement durable.

Par ailleurs, les préoccupations des citoyens ne semblent pas toujours parvenir jusqu'aux institutions politiques, et les mesures que prennent ces dernières ne sont pas toujours comprises par l'opinion publique. Il y a, à l'évidence, un déficit de communication entre le législateur et les organismes responsables de la mise en œuvre aux différents niveaux de gouvernement, et le manque d'information, d'engagement et de participation des parties concernées par le processus de prise de décision semble être une des raisons de la relative inefficacité des politiques en matière d'environnement. L'exemple des dictatures communistes, qui gardaient secrètes toutes les informations concernant l'environnement, a bien montré, in extremis, quelles conséquences cette attitude peut avoir. La nécessité d'instaurer une forme de développement durable correspond vraiment à une attente des citoyens eux-mêmes, et, si aucune stratégie responsable et efficace n'est adoptée dans ce sens, ce sont les générations futures qui en subiront les conséquences. En dernier ressort, c'est au niveau local que se fait la mise en œuvre. L'efficacité des stratégies euro-



peennes dépend du soutien politique qu'elles obtiennent et de la mesure dans laquelle, aux niveaux national, régional et local, les dispositions européennes sont respectées et mises en œuvre par les autorités chargées de leur application. Une participation accrue au processus décisionnel européen des citoyens et de leurs représentants aux niveaux national, régional et local permettra à l'opinion publique de mieux connaître, de comprendre et d'accepter la nécessité et les modalités des stratégies mises au point.

En outre, si la mise en œuvre des réglementations environnementales est parfois lente, ou laisse à désirer, cela est parfois imputable — si l'on fait abstraction du manque de volonté politique des gouvernements nationaux ou de toute autre attitude motivée par l'espoir d'obtenir des avantages concurrentiels pour leurs secteurs industriels — au fait que certaines directives sont axées sur des instruments spécifiques et non sur des objectifs. Dans la mesure où certaines directives préconisent l'utilisation d'instruments spécifiques de protection de l'environnement plutôt que la réalisation d'objectifs de qualité environnementaux, elles ne fournissent peut-être pas le moyen le plus rentable ni le plus efficace de résoudre un problème qui se pose dans un domaine donné. Sur le plan de la protection de l'environnement (ou de la santé humaine), les normes ayant trait à la technologie sont peut-être trop laxistes dans certaines régions et trop strictes dans d'autres. Il se peut donc que certaines autorités locales trouvent ces règles trop compliquées et inadaptées à leur propre situation. Étant donné qu'il ne s'agit pas d'un problème d'information, il ne pourra pas être résolu par une intensification de la participation au niveau local ni par des campagnes de sensibilisation. En revanche, il serait possible d'améliorer la mise en œuvre de la réglementation européenne en mettant davantage l'accent sur les objectifs à atteindre et en laissant aux autorités locales le choix des instruments les plus appropriés, conformément au principe de subsidiarité. À cet égard, il convient de tenir compte des cultures administratives des différents États membres ainsi que de la nécessité de prévoir des indications normatives très précises pour les secteurs industriels concernés.

De nombreuses mesures destinées à progresser sur la voie du développement durable ont déjà été prises ou sont prévues, qu'il importe maintenant de mettre en œuvre consciencieusement et de développer. Il s'agit notamment:

- 1) de la législation concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement, qui doit être complétée par l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement pour les plans, les programmes et les stratégies;

- 2) des dispositions relatives aux mesures volontaires de promotion du développement durable, telles que les systèmes d'audit écologique, de label écologique et les accords volontaires;
- 3) du développement et de l'utilisation de technologies respectueuses de l'environnement, qui doivent être encouragés par des mécanismes de soutien financier, avec notamment des stratégies pour la recherche;
- 4) de la participation à la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement;
- 5) de l'application d'un critère de respect de l'environnement pour l'utilisation de Fonds structurels, notamment dans le domaine de l'agriculture et des politiques régionales;
- 6) de l'adoption de critères communs sur le contrôle dans le domaine de l'environnement dans les États membres et de l'amélioration de la coopération entre les autorités nationales;
- 7) de l'institution d'une inspection écologique dans le cadre de l'Agence européenne pour l'environnement, en collaboration avec le réseau IMPEL;
- 8) de la promotion de la consolidation, de la cohérence et de la clarté de la législation communautaire, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement;
- 9) de la mise au point d'indicateurs économiques fiables qui tiennent compte des coûts et des avantages pour l'environnement de toutes les activités socio-économiques.

Outre les adaptations procédurales et institutionnelles spécifiques nécessaires au niveau européen et les modifications qui doivent être apportées aux techniques législatives, il faut mettre au point de nouveaux modèles de gouvernance reposant sur les informations les plus complètes possibles, sur un débat public ouvert ainsi que sur un dialogue entre toutes les parties intéressées à tous les niveaux. Il faudra adopter des mesures d'encouragement plutôt que des dispositions normatives et faire du partenariat, de la participation et de l'engagement de la société civile les piliers d'une culture politique durable dans un système de gouvernance européen à plusieurs niveaux, au sein duquel l'action gouvernementale ne sera considérée que comme l'un des instruments qui permet à la société d'organiser son propre développement.



## B. L'Union européenne, c'est l'affaire des citoyens

Les citoyens des États membres de l'Union européenne ont une identité à multiples facettes: locale, régionale, nationale et européenne. À chacune d'entre elles correspond un niveau spécifique de gouvernement. À chaque niveau, les institutions, les procédures et les pouvoirs constitués tirent leur légitimité du groupe de citoyens auquel leur politique s'adresse. Loin d'être une constitution qui établit et limite les pouvoirs d'un État souverain, le système européen de gouvernance repose plutôt sur la division des pouvoirs dévolus aux différentes autorités qui ont été constituées à chaque niveau de gouvernement, et la souveraineté s'exerce en commun au niveau communautaire. Dans un tel système, les constitutions nationales et la «constitution» européenne sont des éléments complémentaires, leurs institutions sont interdépendantes et la législation au niveau national et la législation au niveau européen forment un seul système juridique cohérent. Le concept de **«constitutionnalisme à plusieurs niveaux»** aide à comprendre les relations entre les États membres et la Communauté et fournit des solutions pour la promotion du développement durable dans un système où les citoyens peuvent considérer l'Union européenne comme une institution qui les représente et qui agit dans leur intérêt. Il s'agit d'un nouvel instrument permettant à la société de s'organiser en vue de relever des défis auxquels des États-nations seuls seraient incapables de faire face.



## C. Des institutions pour le développement durable

10 Lorsque les citoyens reconnaissent la légitimité de leurs institutions et considèrent qu'elles agissent dans leur intérêt, la mise en œuvre de la législation ne peut pas poser de problème important. En revanche, lorsque des individus — qu'il s'agisse de particuliers ou de personnes assumant des fonctions publiques et administratives — se sentent soumis à une autorité et à un contrôle étrangers, ils peuvent avoir tendance à réagir de manière négative, à faire obstruction ou, à tout le moins, à demeurer passifs. Il faut que le processus décisionnel se déroule dans le respect le plus total du principe de subsidiarité. Les échecs de la politique agricole commune, inhérents à la conception du système, et les scandales répétés dans le domaine de la contamination alimentaire et de la fraude — même si les institutions communautaires n'en sont pas nécessairement responsables — sont des signes qu'il ne faut pas ignorer. La démission de la Commission en 1999 n'est qu'un symptôme des défauts de construction de l'Union auxquels il serait possible de remédier si les réformes démocratiques nécessaires à une meilleure gestion étaient mises en œuvre.

Pour mettre en place un système de gouvernance adapté aux besoins et aux intérêts des citoyens, il faut que les acteurs locaux et régionaux, ainsi que toutes les parties intéressées, aient accès à la sphère décisionnelle. En d'autres termes, il faut accroître le contrôle démocratique direct sur le processus de prise de décision, améliorer la transparence des procédures et renforcer l'obligation de rendre compte de sorte que les institutions s'ouvrent davantage à la communication avec la société civile et permettent à cette dernière de participer au processus. Pour s'acheminer vers un système de ce type, on peut envisager d'abord les étapes mentionnées ci-après.


1. Le **Parlement européen** doit disposer d'un pouvoir de codécision dans tous les domaines législatifs. Seul le fait que le Parlement ait des pouvoirs politiques réels et établisse ses propres priorités permettra de favoriser la naissance de partis politiques au niveau européen, d'améliorer le débat poli-

tique européen, d'accroître la réactivité des travaux du Parlement et de donner aux élections européennes une réelle signification. Chacun des députés au Parlement doit représenter une région donnée, de sorte qu'il puisse y avoir une communication directe entre les parlementaires et leurs électeurs.

2. La **Commission européenne** doit être reconnue et élue comme une institution politique, et le choix de son président par le Parlement doit être lié aux élections au Parlement européen. Chacun des partis politiques prenant part aux élections doit présenter son candidat et son programme politique pour la future Commission. Ainsi, les électeurs se trouveront face à un choix politique clair et ils auront davantage d'influence directe sur la politique réelle de la Communauté, dont le président de la Commission sera responsable. En outre, en prévoyant un nombre de commissaires inférieur au nombre d'États membres, l'importance de l'aspect de la représentation nationale à la Commission diminuera et l'accent portera davantage sur les compétences et la responsabilité politique.
3. La législation communautaire est, en principe, mise en œuvre par les institutions nationales. Ce processus de **mise en œuvre**, qu'il soit assuré au moyen d'instruments législatifs, administratifs ou juridiques, est une démarche positive et créative qui exige compréhension, volonté et compétence. Outre la formation du personnel et l'adaptation des structures administratives aux exigences d'un système législatif à plusieurs niveaux (renforcement des capacités institutionnelles), il faut également prévoir la mise en place de procédures qui garantissent une participation plus directe des autorités chargées de la mise en œuvre au processus législatif, en particulier au niveau européen. Il faut donc donner la possibilité de participer au processus non seulement aux ministres des États membres, qui, sous le contrôle des parlements nationaux, prennent des décisions législatives au Conseil, mais aussi aux autorités qui se trouvent aux niveaux subnationaux et qui participent à la mise en œuvre de la législation à appliquer.
4. Les attributions du **Comité des régions** pourraient être élargies, afin qu'il devienne l'organe qui permet la participation des communautés locales et régionales au processus législatif communautaire. Il faut citer aussi:
  - la consultation de représentants des administrations chargées de la mise en œuvre aux niveaux local et régional lors d'une audience organisée par la Commission, à un stade précoce de l'élaboration d'une proposition législative donnée;

- une audience publique organisée par les services compétents de la Commission, au cours de laquelle les représentants des réseaux et des institutions concernés utilisant les nouveaux médias (Internet) seront entendus sur toute nouvelle initiative législative.
5. Il est notoire que les **organisations représentant des intérêts particuliers**, notamment les communautés scientifiques et les associations privées, les groupes de pression, etc., ont une influence déterminante et, relativement souvent, très positive sur l'élaboration des législations nationales et communautaires. Plusieurs mesures ont été prises pour améliorer la transparence des modalités pratiques de la participation de ces acteurs de la société civile (liste des représentants, publication de livres verts et de livres blancs, audiences publiques, etc.). Par ailleurs, il faut renforcer le soutien offert aux organisations de protection de l'environnement. En effet, si la représentation des intérêts commerciaux et industriels paraît suffisamment bien organisée et efficace, il semble souvent que les éventuels autres groupes d'intérêt et les organisations de défense de l'environnement ne disposent pas encore des moyens nécessaires pour assurer efficacement et avec les compétences requises la représentation de leurs intérêts «diffus». La priorité absolue consiste à faire en sorte que ces acteurs de la société civile aient accès à la justice, mais le fait de les informer pleinement et activement et de les soutenir pour qu'ils participent davantage au processus législatif permettrait:
- d'améliorer leur aptitude à sensibiliser l'opinion publique aux problèmes environnementaux et à l'inciter à soutenir l'intégration des exigences de protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques, et de renforcer leur rôle et leur capacité en ce qui concerne le contrôle et les effets de la mise en œuvre de la législation dans le domaine de l'environnement;
  - d'améliorer les moyens dont disposent la Commission et les autres organes politiques pour recueillir «sur le terrain» des informations pertinentes relatives aux problèmes environnementaux ainsi qu'à l'adéquation et à la mise en œuvre de la législation dans le domaine de l'environnement;
  - d'accroître l'efficacité de ces organismes lorsqu'ils font partie de comités de suivi (comme dans le cas des Fonds structurels) et d'autres organes de surveillance.

L'octroi d'un soutien financier à ces acteurs «de base» de la société civile, qui mènent une action bénévole dans le cadre de groupements non gouverne-



mentaux et à but non lucratif, pourrait bien se révéler plus efficace, pour sensibiliser la société aux problèmes de l'environnement et l'inciter à modifier ses schémas de production et de consommation, qu'une législation de type coercitif et des actions normatives. Tous ces acteurs, et notamment les groupes de défense de l'environnement actifs dans différents secteurs et institutions, ont besoin d'être soutenus pour œuvrer dans le sens du développement durable, compte tenu du rôle qu'ils jouent en promouvant la recherche de consensus dans la société civile ou en prenant des initiatives pour rapprocher des individus qui, autrement, seraient séparés. Cependant, pour préserver leur indépendance, il conviendra de limiter le financement public direct ou indirect qui leur est accordé, pour faire en sorte que l'aide octroyée par chaque institution ou organisme soit suffisante, mais qu'elle ne dépasse pas un certain pourcentage des dépenses totales des groupes en question.

6. Les **conseils et instances consultatifs** se sont déjà révélés être, de par leur composition pluraliste et leur compétence, un instrument précieux pour l'orientation des milieux politiques et pour la promotion de la sensibilisation du public et du débat sur le développement durable. Il semble dès lors essentiel:
  - de renforcer leurs capacités et leur rôle en tant que partenaires des acteurs politiques à tous les niveaux, dans le cadre d'un dialogue public ouvert relatif aux priorités et à la conception concrète des stratégies de développement durable;
  - d'encourager la «mise en réseau» de ces conseils et de ces instances afin de permettre un libre échange des expériences et des informations, et également de développer et de mettre à l'épreuve les idées à soumettre aux institutions politiques concernées.
7. La législation et l'action des gouvernants ne sont et ne sauraient être qu'un des instruments de gouvernement dont disposent les sociétés démocratiques. Il existe déjà, dans certains secteurs de la vie sociale, des **moyens** et des **méthodes de gouvernance d'un type nouveau** qui pourraient être raffinés en vue de promouvoir le développement durable:
  - les systèmes de négociation collective des salaires permettant aux syndicats et aux associations professionnelles de négocier et de fixer les salaires et conditions généraux de l'emploi dans leur branche pourraient servir de modèle pour les accords dans le domaine de l'environnement. En effet, il faudrait faire participer les organismes de défense de l'environnement aux processus d'audit et de définition de la portée des études d'im-

pact dans les différents secteurs industriels pour pouvoir négocier, en tenant compte des différences régionales, des normes dans le domaine du développement durable qui soient généralement applicables, à un niveau approprié au marché considéré, aux processus de production et à l'utilisation des ressources ou des processus dans tous les secteurs industriels;

- les **travaux de normalisation** des produits confiés au CEN/Cenelec doivent suivre cette approche coopérative. Les comités concernés doivent comprendre des représentants des organismes qui œuvrent en faveur du développement durable, afin que les normes relatives aux produits soient élaborées de manière à mieux répondre aux exigences fondamentales en matière d'environnement;
  - les **normes de bonne pratique** et les codes de conduite professionnels sont généralement établis et surveillés par des organisations professionnelles autonomes (chambre de commerce, ordre des architectes, etc.). Il conviendrait de revoir ces systèmes normatifs de type «privé» pour y intégrer des normes relatives au développement durable applicables à tous les membres de la profession;
  - il faudrait adapter le **système éducatif**, et plus particulièrement les programmes d'enseignement et d'apprentissage scolaires, mais également la formation des professeurs, aux exigences liées à la sensibilisation du public aux problèmes environnementaux et au développement durable. Pour ce faire, on pourrait envisager de consulter les organisations de défense de l'environnement (possibilité offerte aux églises dans certains États membres) lors de l'établissement des programmes et de leur donner l'occasion de participer dans la pratique aux activités d'enseignement.
8. Il est évident que les acteurs de la société civile ne peuvent pas, à eux seuls, assumer la responsabilité du développement durable, mais ils doivent pouvoir, dans l'accomplissement des tâches précitées, dialoguer avec les pouvoirs publics qui doivent les soutenir et superviser leurs travaux. Les procédures nécessaires à cette fin peuvent être élaborées sur le modèle des articles 137, paragraphe 4, 138 et 139 du traité CE.





## D. Des procédures pour le développement durable

Étant donné que le principe de développement durable est devenu, avec le traité d'Amsterdam, l'un des principes fondamentaux des politiques communautaires, il faut procéder à des modifications et prévoir des sauvegardes, sur les plans institutionnel et procédural, pour faire en sorte qu'il soit effectivement mis en œuvre. Les dispositions envisagées sont mentionnées ci-après.

1. La réalisation et l'extension des systèmes de planification, de soutien et de surveillance du développement durable doivent être améliorées pour couvrir d'autres politiques sectorielles, conformément à la démarche lancée au sommet de Cardiff. Les rapports présentés par la suite par les Conseils «Agriculture», «Transports» et «Énergie» ainsi que ceux qui sont élaborés sur d'autres politiques et sur le marché intérieur doivent être examinés attentivement par le Conseil européen de Helsinki. Ce dernier décidera des modalités de suivi à adopter, en vue d'établir des lignes directrices pour la formulation des futures stratégies européennes dans chacun des domaines concernés. Ces **«lignes directrices d'intégration»** pourraient prévoir des objectifs et des critères concrets dans le domaine du développement durable pour chacune des politiques sectorielles de la CE, par rapport auxquels toutes les nouvelles propositions de la Commission et tous les actes législatifs adoptés par le Conseil devraient être évalués. Les «lignes directrices en matière de développement durable» applicables à toutes les politiques sectorielles pourraient aussi figurer dans le sixième programme d'action en matière d'environnement, ou dans le premier programme de développement durable que le Parlement européen et le Conseil devront négocier et adopter.
2. L'exposé des motifs de chacune des propositions législatives de la Commission devrait comporter un chapitre consacré au développement durable, qui contiendrait des explications sur la manière dont la mesure ou la stratégie proposée se conforme aux critères mentionnés au point 1 figurant ci-dessus ou s'en écarte (**fiche de développement durable**). Dans ce cha-

pitre pourraient aussi figurer les résultats spécifiques de l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement prévue pour les stratégies nationales dans le cadre du projet de directive sur la politique intégrée des produits. Il serait bon que les organismes concernés (environnementaux, syndicaux et sectoriels) aient l'occasion de participer à cette évaluation des incidences sur l'environnement et d'être entendus au cours de la procédure avant que la Commission ne prenne sa décision. À cet égard, les auditions prévues par l'article 19 du règlement n° 17 de 1962 (procédure de concurrence), et notamment la désignation d'un responsable des auditions, pourraient servir d'exemple. En dernier lieu, c'est le président de la Commission qui doit assumer la responsabilité globale du développement durable.

3. La fiche de développement durable devrait être publiée en même temps que la proposition et constituer la base du débat politique sur la proposition qui aura lieu au sein du Conseil et du Parlement européen, afin de garantir que ces institutions disposent d'une vue d'ensemble complète des faits et des arguments pertinents. Il faudrait confier à un organe **indépendant** la tâche d'analyser la fiche de développement durable et de communiquer ses conclusions et ses recommandations au Conseil et au Parlement européen. Cet organe indépendant pourrait être le Comité économique et social, dont il faudra cependant revoir la composition, la fonction et le nom en vue d'en faire un véritable «comité de développement durable» représentant les entreprises, les syndicats et les organisations de défense de l'environnement.
4. Il existe une autre solution, plus novatrice et certainement plus efficace, qui consisterait à créer un **«conseil du développement durable»**. Ce conseil pourrait avoir une structure fédérale et sa composition pourrait refléter les compétences et l'expérience disponibles dans les États membres en ce qui concerne le développement durable. Il pourrait rassembler les médiateurs nationaux de l'environnement (voir le point 5 figurant ci-après) et sa fonction pourrait consister, entre autres, à:
  - *agir en qualité de conseiller* auprès du Conseil et du Parlement européen en ce qui concerne la conformité de la législation communautaire proposée aux principes du développement durable et en qualité d'interlocuteur, notamment auprès du Parlement européen, pour les questions de mise en œuvre;
  - *coordonner* les travaux des médiateurs nationaux de l'environnement et de leurs services en vue d'élaborer des normes communes de mise en

œuvre pour garantir la conformité des stratégies européennes et nationales aux principes du développement durable;

- *formuler des recommandations* adressées aux autorités nationales sur des questions d'ordre général liées à la mise en œuvre de la législation communautaire et, notamment, aux déficits structurels, à la formation dans le domaine de l'environnement, au renforcement des capacités institutionnelles et aux procédures de surveillance environnementale.
5. Il serait bon de désigner dans chaque État membre, en tenant dûment compte des procédures et des structures administratives nationales, un **médiateur national du développement durable** appelé à jouer un rôle majeur dans un système européen garantissant une bonne gestion environnementale et une mise en œuvre effective des mesures. Ces médiateurs devront:
- *être des personnalités éminentes et indépendantes* élues par les partenaires sociaux et les organisations de protection de l'environnement de chaque État membre, qui seront nommées par le chef de l'État pour une durée limitée qui ne sera pas inférieure à huit ans;
  - avoir compétence pour *recevoir des plaintes, individuelles ou autres*, relatives au défaut d'application ou à la violation de la législation en matière d'environnement dans chaque État membre et disposer des pouvoirs nécessaires pour *instruire* les affaires qui leur sont soumises;
  - être habilités à porter ces affaires à *la connaissance de la Commission* et être obligés de le faire, lorsqu'ils constatent que les politiques des autorités nationales compétentes ne sont pas en conformité avec la législation communautaire;
  - être responsables de la coordination des *réseaux de districts locaux et régionaux*, des organisations ou des médiateurs en vue de mettre en place des structures verticalement intégrées venant appuyer les actions en faveur du développement durable à tous les niveaux de la société;
  - être ouverts à la coopération avec les médiateurs des autres États membres dans le cadre du conseil du développement durable, de l'Agence européenne pour l'environnement et du réseau IMPEL, dans le but d'*élaborer des normes communes et des solutions harmonisées pour la mise en œuvre de la législation communautaire* et de conseiller les gouvernements nationaux dans ce domaine.

## E. Conclusion

Les structures de gouvernance propres à garantir une mise en œuvre effective du principe de développement durable dans tous les domaines politiques ont des fonctions bien élargies par rapport aux formes de gouvernement traditionnelles. Il faut que toutes les parties intéressées, et en particulier les groupements, les organisations et les autres acteurs de la société civile, soient rassemblés au sein d'un système d'autoréglementation sociale à plusieurs niveaux qui permette à tous les secteurs de la société de participer au processus politique d'élaboration et de mise en œuvre des normes. La législation et les mesures coercitives ne seront pas du tout superflues, mais il faudra plutôt les considérer comme une solution de dernier recours, qui viendrait compléter la panoplie d'instruments de réglementation non gouvernementaux.

18

Le Forum consultatif européen sur l'environnement et le développement durable recommande donc au Conseil européen, à titre prioritaire, d'adopter et de demander aux institutions compétentes de développer plus avant un système européen de gouvernance dans le domaine du développement durable et notamment:

- 1) de créer un *conseil du développement durable* rassemblant les médiateurs nationaux du développement durable et chargé de veiller à la mise en œuvre de la législation européenne en matière d'environnement et d'agir en qualité de conseiller auprès du Conseil et du Parlement européen en ce qui concerne la conformité de la législation communautaire proposée aux principes du développement durable;
- 2) d'inviter la Commission à publier avec chaque proposition législative une «fiche de développement durable» jointe à la proposition, qui explique dans quelle mesure la proposition va au-devant, reflète ou, du moins, tient compte des considérations environnementales et du principe de développement durable, et de demander au Conseil de consulter le conseil du développement durable à ce sujet;

- 3) d'élaborer des orientations dites «lignes directrices d'intégration» pour toutes les politiques sectorielles, sur la base d'un examen critique des rapports des différentes formations du Conseil sur l'intégration des exigences de protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre de ces politiques, et de revoir la mise en œuvre de ces lignes directrices à chacun des sommets suivants;
- 4) de charger la Commission d'élaborer des stratégies pour mettre en place de nouveaux moyens et méthodes de gouvernance et de gouvernement autonome dans la société civile, ou d'améliorer ceux qui existent, afin de garantir un développement durable. Il peut s'agir, par exemple, de négociations sur les conditions du développement durable dans le secteur industriel, d'un système pour l'élaboration de normes de produits et de production durables et de dispositions visant à promouvoir le développement durable dans les systèmes éducatifs nationaux;
- 5) de prévoir des mécanismes et des fonds destinés à renforcer les capacités des organisations non gouvernementales dans leurs activités indépendantes de sensibilisation, de surveillance, de conseil, de mise en œuvre et d'analyse stratégique, et de faire en sorte que leur droit à l'accès à la justice pour les questions de développement durable soit rapidement reconnu;
- 6) de veiller à ce que ses décisions sur la Conférence intergouvernementale 2000 tiennent dûment compte de la nécessité de disposer de structures de gouvernance donnant aux acteurs locaux et régionaux comme à toutes les parties intéressées un accès plus direct à la sphère décisionnelle et, notamment, de faire en sorte que les organes chargés de la mise en œuvre de la législation communautaire ainsi que les individus, les organisations et les groupes concernés soient entendus comme il se doit au cours du processus législatif.

Ce document a été rédigé par le groupe de travail «Mise en œuvre de la politique et soutenabilité» du Forum, dont les membres sont Ingolf Pernice (rapporteur), John Elkington, Sylvie Faucheux, Bedrich Moldan, Margaret Sweeney et Tomas Zylicz, avec les contributions de Armando Montanari, de Ralph Hallo, de Per Kägeson, de Thymio Papayannis et l'aide de Stephanie Pfahl et de Philipp Schepelmann du Wuppertal Institute.

Il a été adopté en séance plénière du Forum à Helsinki, le 4 novembre 1999.

Commission européenne

**Un système européen de gouvernance pour garantir un développement durable**

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2000 — 19 p. — 17,6 x 25 cm

ISBN 92-828-9565-3

Pour plus d'informations sur le Forum et pour connaître ses avis et ses recommandations, veuillez contacter le secrétariat du Forum consultatif européen pour l'environnement et le développement durable:

**Commission européenne**

**DG Environnement**

Rue de la Loi 200/Wetstraat 200 (BU-5)

B-1049 Bruxelles

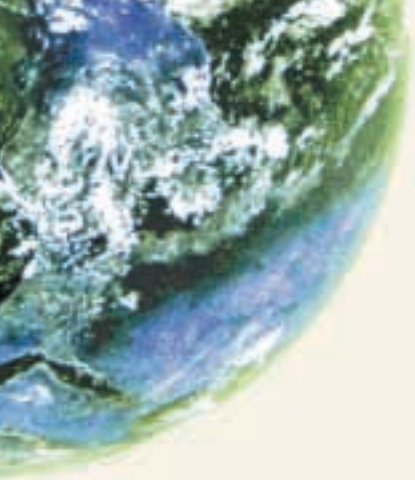
**Tél.** (32-2) 299 58 73

**Fax** (32-2) 295 32 73

**E-mail:** [forum@cec.eu.int](mailto:forum@cec.eu.int)

**Internet:** <http://www.europa.eu.int/comm/environment/forum>





OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-828-9565-3



9 789282 895658 >

