

Organisation mondiale de la santé
Bureau régional de l'Europe
Copenhague



La santé publique en Europe 19

Les services de protection de l'environnement

Etat des dispositions
administratives et légales

Enquête de

Robert B. Dean

Consultant pour le compte du service
Salubrité de l'environnement
OMS, Bureau régional de l'Europe

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

Le présent ouvrage est la traduction d'un titre original publié en 1983 sur des données recueillies au cours des années précédentes. L'évolution dans ce domaine étant rapide, nous savons que la situation des services de santé de l'environnement a évolué dans nombre de cas. Nous vous prions de bien vouloir tenir compte du fait qu'une révision est en cours de préparation ainsi qu'il est indiqué en page ix de l'avant-propos.

ISBN 92 890 2155 1

ISSN 0250-8419

© Organisation mondiale de la santé 1986

Les publications de l'Organisation mondiale de la santé bénéficient de la protection prévue par les dispositions du Protocole N°2 de la Convention universelle pour la Protection du Droit d'Auteur. Pour toute reproduction ou traduction partielle ou intégrale, une autorisation doit être demandée au Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, 8 Scherfigsvej, DK-2100 Copenhague Ø, Danemark. Le Bureau régional sera toujours très heureux de recevoir des demandes à cet effet.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation mondiale de la santé aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La mention de firmes et de produits commerciaux n'implique pas que ces firmes et produits commerciaux sont agréés ou recommandés par l'Organisation mondiale de la santé de préférence à d'autres. Sauf erreur ou omission, une majuscule initiale indique qu'il s'agit d'un nom déposé.

SOMMAIRE

	<i>Page</i>
<i>Avant-propos</i>	vii
Généralités	1
Albanie	7
Algérie	11
Allemagne, République fédérale d'	17
Autriche	25
Belgique	29
Bulgarie	35
Danemark	41
Espagne	49
Finlande	57
France	65
Grèce	73
Hongrie	79
Irlande	87
Islande	95
Italie	101
Luxembourg	107
Malte	113
Maroc	119
Monaco	123
Norvège	127
Pays-Bas	133
Pologne	139
Portugal	145
République démocratique allemande	151
Roumanie	157
Royaume-Uni	163
Saint-Marin	175
Suède	177
Suisse	185
Tchécoslovaquie	193
Turquie	199
Union des Républiques socialistes soviétiques	205
Yougoslavie	211
Communautés européennes	217
Organisations internationales	223

Avant-propos

Pour paraphraser la définition qu'en a donnée l'OMS, l'hygiène de l'environnement consiste à maîtriser toutes les composantes du milieu matériel qui exercent, ou peuvent exercer, un effet délétère sur le développement physique, la santé ou la survie de l'être humain.

Cette définition recouvre un très large éventail d'activités et fait intervenir de nombreuses disciplines, car l'organisation d'un service de protection de l'environnement dépend en partie du type d'administration de chaque pays. La présente publication est le fruit d'une enquête sur les services existants dans la Région européenne de l'OMS, d'où il ressort qu'il n'y a pas, dans cette Région, deux pays aux structures identiques, et il est évident qu'aucun pays étudié ne dispose d'un organisme central totalement mandaté pour l'exécution générale de toutes les parties des programmes nationaux de protection de l'environnement.

Le partage des responsabilités entre ministères, institutions, secrétariats et administrations provinciales et locales, etc., nécessite une certaine liaison. Or, les systèmes en place manquent trop souvent de cohésion et de coordination. Il s'ensuit des doubles emplois entre organismes qui, si l'attribution des tâches et le partage des responsabilités manquent de précision, incitent chacun à négliger ses obligations et aboutissent à une perte de productivité globale, donc à un faible rapport efficacité/coût.

Alors que les pays s'efforcent d'atteindre leurs objectifs durant la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement, l'enquête a fait apparaître, par exemple, que, même si les compétences sont souvent clairement définies dans le secteur urbain, il n'en va pas de même dans les zones rurales. L'installation des réseaux de distribution d'eau dans ces zones dépend souvent d'une autorité centrale, mais cette dernière n'a pas la charge de l'évacuation des eaux usées ou des eaux d'égouts des villages. La solution de ces problèmes, de la plus haute importance si l'on veut empêcher la propagation des infections, incombe souvent aux autorités locales; or, dans bien des pays du sud de la Région, les ressources locales sont beaucoup trop modestes pour répondre aux besoins. Si l'on veut réaliser des progrès en ce domaine, il faut une politique nationale bien définie, de préférence multisectorielle et assortie d'un partage précis des responsabilités.

La surveillance de l'environnement constitue une partie essentielle de tout programme de protection de cet environnement. L'eau, les aliments et l'air peuvent tous véhiculer des agents infectieux ou des contaminants toxiques. Une surveillance régulière, fondée sur des techniques performantes de prélèvement sur le terrain et des analyses exactes, réalisées en laboratoire au moyen

de méthodes harmonisées et suivies de la détermination systématique de la valeur des résultats, s'imposent. Si l'on veut assurer l'efficacité des dispositions à prendre en cas de prélèvements d'échantillons non satisfaisants, il faut mettre en place une structure juridique complète, avec des règlements qui fixent les quantités de contaminants tolérables. L'enquête a montré cependant que le travail de surveillance se partage souvent entre plusieurs organismes, dont aucun n'a totalement la charge de coordonner les résultats ou de fixer des normes applicables à toutes les voies de pénétration des substances toxiques dans l'organisme (air, eau, aliments, tabac, milieu professionnel, etc.). Les normes fondées sur les conditions locales d'exposition sont rarement vérifiées par un contrôle biologique des tissus et par une surveillance épidémiologique. En fait, on a tendance à s'appuyer sur des normes ou directives multinationales en utilisant un coefficient de sécurité pour couvrir les différences locales.

On compte parfois jusqu'à cinq organismes responsables du contrôle de la teneur en plomb de l'eau, de l'air, de l'essence, de la peinture et des aliments, dont chacun s'occupe seulement de l'un de ces éléments, alors qu'aucun n'est chargé de la surveillance des terrains qui entourent les habitations et qui constituent une source importante de contamination des enfants en bas âge. On pourrait citer encore maints exemples de dispersion des responsabilités.

Cette dilution de l'autorité s'explique par l'évolution du droit des pays étudiés. On a créé, au fil des ans et au fur et à mesure des besoins, des organismes ou des ministères responsables de la surveillance de l'eau, des aliments, des ressources industrielles, des expositions professionnelles, etc., dès qu'on y voyait un problème. On a souvent confié la charge de cette surveillance à un organisme déjà en place qui s'occupait de l'approvisionnement ou bien de la distribution, à la condition parfois que le ministère chargé de la santé publique coordonne toutes les mesures touchant à la santé. Même lorsqu'on a regroupé plusieurs organismes sous un ministère de l'environnement, certains services fortement enracinés ont résisté avec succès aux efforts déployés pour confier leurs fonctions à cette autorité. En fait, il peut exister un partage des attributions, même à l'intérieur d'un ministère, s'il comprend des départements distincts responsables de l'air, de la distribution d'eau, de la destruction des déchets, etc.

L'enquête a montré qu'il n'existait pas de formule universelle pour coordonner les services d'hygiène de l'environnement. Dans un souci d'efficacité, chaque pays doit se doter d'un système adapté à ses principes juridiques et législatifs de base. Il en est de meilleurs que d'autres, mais ils sont tous susceptibles d'améliorations.

La présente publication est la deuxième d'une série prévue d'études des services existants dans la Région européenne. La première, Services de contrôle de la sécurité des produits alimentaires (La santé publique en Europe, N° 14), est parue en 1982. On mène actuellement d'autres enquêtes sur les services des eaux, sur les moyens de formation au génie sanitaire et sur les services de santé du travail. Des études sur l'innocuité des produits chimiques en Europe ont paru dans la série Health Aspects of Chemical Safety : Emergency response to chemical accidents (Interim document 1) et Legislation and administration (Interim document 5). Une autre étude à paraître dans cette série porte sur les programmes et les cours de toxicologie en Europe.

Le Bureau régional invite les lecteurs à lui communiquer leurs critiques et leurs observations, en vue de la préparation d'une deuxième édition mise à jour. Prière d'adresser toute correspondance au : Directeur du service Salubrité de l'environnement, OMS, Bureau régional pour l'Europe, Scherfigsvej 8, DK - 2100 Copenhague Ø, Danemark.

Généralités

Les mesures prises par les pays de la Région européenne de l'OMS pour assurer la salubrité de leur environnement, et les services qu'ils ont mis en place à cet effet, sont très divers; aussi est-il malaisé de discerner une caractéristique qui leur soit commune. Cela n'a rien de surprenant, car les systèmes d'aujourd'hui n'ont pas été créés dans leur forme actuelle et procèdent d'une évolution parfois longue, dictée par les besoins nationaux.

Le système de gouvernement, les caractéristiques et l'étendue géographiques, l'idéologie politique, la situation économique et le degré de développement de chaque pays influent sur l'évolution de ses services de protection de l'environnement et sur leur fonctionnement.

Alors que la genèse des services de santé publique et de contrôle de l'innocuité des produits alimentaires remonte à plus d'un siècle, on n'a reconnu l'existence des problèmes d'environnement qu'il y a une vingtaine d'années seulement. Certains aspects de l'environnement, notamment la pollution de l'eau et les émissions provenant des usines chimiques, ont fait l'objet d'une législation dès le dix-neuvième siècle, mais il n'y a que peu de temps par contre qu'on tente, dans quelques pays, de considérer l'environnement comme un tout cohérent.

De nombreux pays essayent actuellement, avec plus ou moins de succès, de regrouper sous une même autorité leurs services de l'environnement. Il convient de rappeler que si, en théorie, la protection de l'environnement va dans le sens de l'intérêt général, les mesures prises pour l'assurer lèsent inévitablement certains intérêts et se heurtent donc à une résistance. Dans bien des cas, il en est résulté un ensemble de lois et de règlements très fragmenté, assorti d'exceptions et de conditions particulières dans le dessein de recueillir l'approbation générale.

Législation et administration

Etant donné la complexité des législations sur l'environnement et les divergences d'opinions sur les compétences à conférer aux services de protection de l'environnement, les auteurs de l'étude ont adopté une présentation catégorielle distinguant les eaux, l'air, le bruit, les déchets solides et dangereux et les rayonnements, qui laisse de côté d'autres caractéristiques de l'environnement — la pollution de la mer par les hydrocarbures, pour citer un exemple — car seul un petit nombre de pays les prennent en compte dans leurs lois et règlements, ou encore parce qu'elles n'ont qu'un rapport lointain avec la santé.

Les services de protection de l'environnement

Dans la plupart des pays de la Région européenne, l'administration des lois et le pouvoir d'édicter des règlements sont très centralisés. Les administrations locales de district, de comté, de ville ou de commune doivent faire respecter les règlements du gouvernement central. Environ un tiers des pays, cependant, ont un système de gouvernement de type fédéral, comportant de deux à vingt-six entités politiques indépendantes appelées Etats, cantons, *Länder*, républiques autonomes, districts, municipalités, etc. Le gouvernement central y jouit d'un pouvoir suprême dans certains domaines limités qui peuvent ou non comprendre la santé et l'environnement, et, pour le reste, le pouvoir législatif appartient aux autorités locales. Le gouvernement central peut toutefois, dans certains cas, conserver le pouvoir et coordonner les règlements des différentes subdivisions de l'Etat. Qu'il s'agisse d'un Etat fédéral ou non, le gouvernement peut en outre déléguer les pouvoirs locaux aux municipalités ou autorités communales.

Dans l'étude, le terme «commune» s'entend au sens français et désigne une zone formée d'une agglomération principale et de la campagne environnante. Par municipalité, on entend les autorités des villes qui peuvent ou non avoir le statut de commune indépendante, mais ne comptent pas de zone rurale importante. Les administrations des comtés exercent parfois, mais pas toujours, leur autorité sur les villes situées dans leur circonscription.

Tous les Etats de la Région ont un parlement d'une sorte ou d'une autre et un gouvernement formé de plusieurs ministres dont la compétence s'étend à tels ou tels aspects de l'environnement. Il n'existe de ministères «de l'environnement» que dans moins de la moitié d'entre eux. Un nombre à peu près aussi grand confie la réglementation de l'environnement au ministère chargé de la santé, tandis que les autres l'attribuent aux ministères des eaux et forêts, de l'agriculture ou de l'intérieur, ou encore à un conseil représentant plusieurs ministères qui coordonne l'action des services de l'environnement. Dans certains cas, le ministère responsable de l'environnement dispose de très peu de pouvoirs et ne fait que réunir des informations. Ailleurs, ce ministère jouit parfois de pouvoirs plus étendus que ceux du ministère chargé du commerce extérieur.

A quelques rares exceptions près, le ministère de l'environnement n'exerce pas de pouvoir sur tout ce qui touche à l'hygiène de l'environnement, et certains aspects du problème, réglementés dès avant qu'on ne considère l'environnement comme un tout passible de législation, demeurent l'apanage du ministère, ou de toute autre autorité, dont ils dépendaient à l'origine. Les premiers règlements touchant à la salubrité de l'environnement concernaient la santé publique, la lutte contre la pollution des eaux ou le contrôle des usines qui étaient sources de nuisances, et, dans bien des pays, certains de ces aspects relèvent encore des ministères dont ils ont toujours dépendu. En Suède, par exemple, pays très attaché à la qualité de l'environnement, ce domaine relève du Ministère de l'agriculture, et plus particulièrement de la Direction nationale pour la protection de l'environnement, qui est une institution puissante.

En URSS, quatre ministères et trois commissions d'Etat se partagent la charge de divers aspects du problème qui concernent la qualité de l'eau, tandis

que d'autres questions relèvent du ministère chargé de la santé. Rares sont les pays où un seul ministère coiffe tous les services de l'environnement. En général, les eaux, l'air et les autres composantes de l'environnement relèvent de ministères différents. Souvent, le partage des attributions va encore plus loin et des ministères distincts sont chargés d'un ou plusieurs volets d'une même question, celle des eaux par exemple, à savoir l'approvisionnement en eau, la pureté de l'eau, l'évacuation des eaux usées, la navigation intérieure et la pollution du littoral et de la mer.

Il n'est donc pas surprenant que l'enquête réalisée pour obtenir les informations nécessaires à la composition du présent rapport ait révélé une réalité très complexe. Les informations revêtent nécessairement un caractère assez général car il aurait été impossible de pousser la recherche dans le détail. Néanmoins, ces informations devraient mieux faire comprendre comment les pays européens cherchent à protéger leurs populations contre les effets nocifs de la pollution de l'environnement. L'étude met surtout l'accent sur les composantes de l'environnement qui ont des conséquences pour la santé, sans traiter explicitement de l'amélioration des aménagements et de la protection de la nature.

Eau

Dans la plupart des pays de la Région, le contrôle de la salubrité des approvisionnements en eau incombait, au dix-neuvième siècle, au service de santé, ce qui est encore le cas aujourd'hui. Dans un petit nombre de pays, cette compétence appartient au ministère chargé des travaux publics, qui s'occupe également alors de la gestion des distributions d'eau. Dans plusieurs pays, elle est partagée entre le ministère chargé de la santé et le ministère responsable des approvisionnements en eau. Dans quelques pays, des autorités régionales puissantes ont compétence pour tout ce qui touche à l'approvisionnement en eau, au traitement et à l'évacuation des eaux usées, à la navigation intérieure, au drainage, à l'assainissement des terres, à l'irrigation et même à l'utilisation des eaux pour la plaisance. Le traitement et l'évacuation des eaux usées incombent normalement aux autorités municipales, qui reçoivent à cet effet des conseils et des directives d'un ou plusieurs ministères, notamment de ceux qui sont chargés de la santé, des affaires intérieures, des travaux publics, de l'environnement, de l'agriculture ou des forêts, ou encore d'un organisme spécialisé dans les questions d'eau. Il s'agit souvent du ministère qui a aussi compétence pour les lacs et les cours d'eau.

La pollution des eaux littorales, dans la mesure où elle affecte les plages, relève d'ordinaire du ministère de la santé, mais il arrive, dans certains cas, que le ministère chargé de la navigation ou de la pêche, ou encore la Garde maritime, joue sur ce point le rôle principal.

Air

Les premières réglementations concernant la pollution de l'air ont été prises dans les pays industrialisés pour lutter contre les émissions excessives de

Les services de protection de l'environnement

fumées des industries chimiques. Au Royaume-Uni, l'*Alkali and Clean Air Inspectorate*, créée pour lutter contre les émissions de substances chimiques des fabriques de soude, d'ammoniaque, etc., qui venaient de s'implanter, joue encore un rôle important dans la lutte contre les émissions de polluants industriels. Les services de lutte contre la pollution de l'air sont souvent fragmentés, la pollution industrielle et celle qui provient des véhicules automobiles relevant par exemple de ministères différents. Cependant, les pays qui se sont dotés d'un département ou d'un ministère de l'environnement bien charpenté lui confèrent d'ordinaire compétence pour la plupart des aspects de la pollution de l'air. Bien que la mise en œuvre de la législation et de la réglementation sur la pollution incombe souvent aux municipalités ou autres autorités locales, c'est en général le gouvernement central qui fixe les normes à respecter. Les émissions de gaz des véhicules automobiles relèvent habituellement du ministère des transports. Les Communautés européennes, la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies et le Conseil d'aide économique mutuelle (CAEM) ont proposé des normes destinées à uniformiser les normes relatives aux véhicules automobiles en ce qui concerne le bruit comme les émissions de gaz.

Un aspect particulier de la pollution de l'air, à savoir la pollution de l'air des locaux fermés par la fumée du tabac, est réglementé dans certains pays par l'autorité responsable de la santé, et en Suède par la Direction nationale pour la protection de l'environnement. Les dispositions réglementaires vont de l'obligation de signaler sur les paquets les risques que présente le tabac pour la santé des fumeurs à l'interdiction de fumer dans les lieux publics afin de protéger la santé des non-fumeurs.

Bruit

La lutte contre le bruit relève plus souvent des municipalités que celle contre la pollution de l'air ou des eaux. Il arrive que les normes de bruit soient établies par le ministère chargé de la santé ou de l'environnement, mais beaucoup de pays s'en remettent aux autorités locales pour la promulgation de règlements contre le bruit excessif dans les rues. La lutte contre le bruit produit par les véhicules automobiles incombe habituellement au ministère chargé de la circulation et prend en général la forme de normes imposées pour les véhicules vendus dans le pays.

Déchets solides et dangereux

Le ramassage et la destruction des déchets solides urbains incombent presque toujours aux municipalités, parfois selon les directives du ministère chargé de l'environnement ou de la santé. La destruction des déchets dangereux fait souvent intervenir deux ministères ou davantage. Les anciennes législations nationales en la matière concernaient les pesticides agricoles, alors réglementés par le ministère responsable de l'agriculture ou de l'alimentation. La prise de conscience récente des risques que comporte la présence de certains produits

chimiques dans l'environnement a donné lieu à la publication d'une très abondante documentation, y compris celle des résultats d'une enquête sur l'administration et la législation en Europe, qui figurent dans *Interim Document 5* de la *Chemical Safety Series*, publié par le Bureau régional de l'Europe de l'OMS en 1982. La législation destinée à coordonner les mesures de lutte contre les produits chimiques dangereux est très morcelée dans la plupart des pays : l'autorité principale en la matière peut être exercée par le ministère chargé de la santé, de l'environnement, de l'agriculture, de l'intérieur, du travail, de la circulation ou de l'industrie, ou encore par une commission créée spécialement à cet effet et représentant plusieurs ministères. Un groupe de travail de l'OMS réuni en 1981^a n'a d'ailleurs pas réussi à se mettre d'accord sur une définition des déchets dangereux.

Rayonnements

Dans la majorité des cas, c'est le ministère chargé de la santé qui établit les normes de sécurité relatives aux rayonnements ionisants dans l'environnement, ce qui peut s'expliquer fréquemment par le souci provoqué très tôt par les utilisations médicales des rayons X. Quelques pays font relever le problème des rayonnements de la compétence du ministère de l'intérieur. Les normes ne varient guère d'un pays à l'autre dans la Région, grâce aux efforts déployés par la Commission internationale de protection radiologique (CIPR) des Nations Unies.

Il est peu de pays, dans la Région, qui fassent place, dans leurs règlements, aux risques que présentent, pour la population en général, les rayonnements non ionisants. Plusieurs pays ont pris par contre des règlements destinés à protéger les travailleurs, et certains d'entre eux en appliquent aux rayons ultraviolets reçus par les patients dans les hôpitaux ou dispensaires. Il existe quelques règlements concernant l'emploi des lasers ou des micro-ondes, mais, de façon générale, il n'est guère pris de mesures concrètes pour protéger la population en général contre une utilisation mal conçue des rayonnements non ionisants.

Bibliographie

La principale source d'informations utilisée pour la réalisation de l'enquête a été le *Recueil international de législation sanitaire*, publié par l'OMS à Genève. Le titre de ce recueil est abrégé dans le texte en *RILS* et suivi du numéro du volume ainsi que de celui de la première page de la référence.

^a Suess, M.J. & Huismans, J.W., ed. *La gestion des déchets dangereux*. Copenhague, OMS, Bureau régional de l'Europe, 1984 (OMS, Publications régionales, Série européenne, N° 14).

Les services de protection de l'environnement

Les autres travaux de référence concernant des pays particuliers sont cités en bas de page. L'étude du Dr S. Ercman (Berne, Bubenberg-Verlag AG, 1977) intitulée *European environmental law* a également été utilisée, ainsi qu'une série de monographies sur le droit et la pratique de la lutte contre la pollution dans divers pays, préparée pour la Commission des Communautés européennes et publiée par Graham & Trotman Ltd, à Londres, en 1976. Le personnel et les consultants du Bureau régional de l'Europe de l'OMS ont eux aussi apporté leurs contributions et donné des détails essentiels concernant plusieurs pays. On s'est efforcé de mentionner dans l'étude la législation et les règlements allant jusqu'à la fin de 1980. Pour certains pays, on a même pu donner des renseignements intéressants concernant 1981.