RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-2/90 *

I — La réglementation nationale litigieuse

1. L'arrêté de l'exécutif régional wallon du 17 mai 1983, concernant le dépôt de certains déchets en Région wallonne (*Moniteur belge* du 14.6.1983, p. 7717), disposait ce qui suit:

« *Article premier*

Il est interdit de déposer ou de déverser, de faire déposer ou de faire déverser des déchets provenant d'un État étranger dans les dépôts visés par le Règlement général pour la protection du travail ... ainsi que par l'arrêté royal du 9 février 1976 portant règlement général sur les déchets toxiques ... à l'exception des dépôts annexés à une installation de destruction, de neutralisation et d'élimination de déchets toxiques.

Il est interdit aux exploitants des établissements indiqués au premier alinéa d'autoriser ou de tolérer que des déchets provenant d'un État étranger soient déposés ou déversés dans les établissements qu'ils exploitent.

Article 2

Des dérogations à l'article 1er peuvent être accordées ... à la demande d'une autorité publique étrangère.

La dérogation ne peut être accordée que pour une durée déterminée et ... doit être justifiée par des circonstances graves et exceptionnelles.

...

Article 3

Il est interdit de déposer ou de déverser, de faire déposer ou de faire déverser des déchets provenant d'une région autre que la Région wallonne dans les établissements indiqués à l'article 1er, premier alinéa.

...

Article 5

Sont réputés provenir d'un État étranger ou d'une autre région que la Région wallonne les déchets qui ne sont pas produits en Région wallonne.

Si le déchet est issu d'un processus où sont intervenus deux ou plusieurs États ou régions, il est originaire de l'État ou de la région où a lieu la dernière transformation substantielle, économiquement justifiée, effectuée dans une entreprise équipée à cet effet... »

* Langue de procédure: le français.

2. Le 19 mars 1987, l'exécutif régional wallon a pris un nouvel arrêté concernant la mise en décharge de certains déchets en Région wallonne (*Moniteur belge* du 28.3.1987, p. 4671). Cet arrêté abrogeait l'arrêté précédent, décrit ci-avant, tout en reprenant de manière quasiment identique ses dispositions. Dans la version de l'arrêté du 19 mars 1987, le début de l'article 1er était rédigé comme suit: « Il est interdit d'entreposer, de déposer ou de déverser, de faire entreposer, de faire déposer ou de faire déverser... ».

II — La réglementation communautaire

3. La directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 39), a une double base juridique, à savoir les articles 100 et 235 du traité.

4. Dans son premier considérant, il est énoncé qu'il convient de procéder au rapprochement des législations des États membres en matière d'élimination des déchets, étant donné « ... qu'une disparité entre les dispositions déjà applicables ou en cours de préparation ... peut créer des conditions de concurrence inégales et avoir, de ce fait, une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun... ».

5. Selon son deuxième considérant, il convient de recourir à l'article 235 du traité, puisque « ... il apparaît nécessaire d'assortir ce rapprochement des législations d'une action de la Communauté visant à réaliser, par une réglementation plus ample, l'un des objectifs de la Communauté dans le domaine de la protection du milieu et de l'amélioration de la qualité de la vie... » et que les pouvoirs d'action requis à cet effet n'ont pas été prévus par le traité.

6. Selon le troisième considérant, « ... toute réglementation en matière d'élimination des déchets doit avoir comme objectif essentiel la protection de la santé de l'homme et de l'environnement contre les effets préjudiciables causés par le ramassage, le transport, le traitement, le stockage et le dépôt des déchets ».

7. Le cinquième considérant énonce « ... qu'une réglementation efficace et cohérente de l'élimination des déchets, qui n'entrave pas les échanges intracommunautaires et qui n'affecte pas les conditions de concurrence, devrait s'appliquer aux biens meubles dont le détenteur se défait... ».

8. L'article 2, paragraphe 1, de la directive en question prévoit que, « sans préjudice de la présente directive, les États membres peuvent arrêter des réglementations spécifiques pour des catégories particulières de déchets » et son paragraphe 2 prévoit que sont exclues du champ d'application de la directive certaines catégories de déchets.

9. En vertu de l'article 3, « les États membres prennent les mesures appropriées pour promouvoir la prévention, le recyclage et la transformation des déchets... » et « ils informent la Commission, en temps utile, de tout projet de réglementation qui a pour objet de telles mesures... ».

10. Selon l'article 5, « les États membres établissent ou désignent la ou les autorités compétentes chargées ... de planifier, d'organiser, d'autoriser et de superviser les

opérations d'élimination des déchets » et tenues d'établir des plans en la matière (article 6).

11. Les établissements ou entreprises qui assurent le traitement, le stockage ou le dépôt de déchets pour le compte d'autrui doivent obtenir de l'autorité compétente susmentionnée une autorisation (article 8) et sont périodiquement contrôlés par celle-ci (article 9), tandis que « les entreprises qui assurent le transport, le ramassage, le stockage, le dépôt ou le traitement de leurs propres déchets, ainsi que celles qui ramassent ou transportent pour le compte d'autrui des déchets, sont soumises à la surveillance » de cette autorité (article 10).

12. La directive 84/631/CEE du Conseil, du 6 décembre 1984, relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté des transferts transfrontaliers de déchets dangereux (JO L 326, p. 31), modifiée par la directive 86/279/CEE du Conseil, du 12 juin 1986 (JO L 181, p. 13), et adaptée au progrès technique par la directive 87/112/CEE de la Commission, du 23 décembre 1986 (JO L 48, p. 31), a également comme base juridique les articles 100 et 235 du traité.

13. Selon son troisième considérant, « ... les transferts de déchets entre les États membres ... peuvent être nécessaires pour éliminer les déchets dans les meilleures conditions possibles ».

14. Le quatrième considérant énonce que toute disparité entre les dispositions applicables dans les États membres en matière d'élimination des déchets dangereux « ... est susceptible de fausser la concurrence et d'avoir de ce fait une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun... », et le sixième considérant que « un système efficace et cohérent de surveillance et de contrôle des transferts transfrontaliers de déchets dangereux ne doit ni créer d'obstacles aux échanges intracommunautaires ni affecter la concurrence ». Le dix-septième considérant prévoit enfin que « ... les États membres pourront fixer des points de passage frontalier après consultation de la Commission ».

15. L'article 1er de la directive en question enjoint aux États membres de prendre « ... les mesures nécessaires pour assurer la surveillance et le contrôle, aux fins de la protection de la santé humaine et de l'environnement, des transferts transfrontaliers de déchets dangereux... » dans la Communauté.

16. A ces fins, l'article 3 stipule que « lorsque le détenteur des déchets a l'intention de transférer ... les déchets d'un État membre dans un autre État membre ou de les faire transiter par un ou plusieurs États membres ... il adresse une notification aux autorités compétentes des États membres concernés ». Cette notification est effectuée au moyen d'un document uniforme.

17. Le transfert transfrontalier ne peut être effectué que lorsque les autorités compétentes des États membres concernés ont accusé réception de la notification précitée. Ces États membres peuvent faire valoir des objections au transfert envisagé, qui doivent être motivées sur la base de dispositions en matière de protection de l'environnement et de la santé conformes à la présente directive et à d'autres instruments communautaires (article 4).

III — Faits et procédure

18. La Commission a reçu le 11 novembre 1986 une plainte concernant la réglementation nationale précitée. Après avoir examiné la réglementation en question, la Commission a estimé qu'elle était contraire aux règles communautaires. Elle a donc envoyé le 29 février 1988, conformément à l'article 169, premier alinéa, du traité, une lettre de mise en demeure au ministre des Relations extérieures belge, par laquelle elle faisait observer que les dispositions prises par l'exécutif wallon étaient contraires aux directives 75/442 et 84/671, susmentionnées, ainsi qu'aux articles 30 et 36 du traité CEE.

19. N'ayant pas reçu de réponse à cette lettre de mise en demeure, la Commission a adressé au royaume de Belgique un avis motivé le 17 octobre 1988, en l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à celui-ci dans un délai de deux mois.

20. Cet avis motivé étant demeuré sans réponse, la Commission a introduit le 3 janvier 1990 le présent recours, en concluant à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater que, « en interdisant d'entreposer, de déposer ou de déverser, de faire entreposer, de faire déposer ou de faire déverser les déchets provenant d'un autre État membre ou d'une région autre que la Région wallonne dans celle-ci », le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des directives 75/442 et 84/631 et des articles 30 et 36 du traité;

— condamner le royaume de Belgique aux dépens.

La partie défenderesse conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer le recours non fondé;

— condamner la Commission aux dépens.

21. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a toutefois invité la Commission à répondre par écrit à deux questions et le gouvernement belge à une question.

IV — Moyens et arguments des parties

22. La *Commission* fait valoir que la directive 75/442 poursuit un double objectif: assurer, d'une part, sur la base de l'article 100 du traité, le rapprochement des législations des États membres en matière de déchets afin d'éliminer les disparités qui pourraient créer des conditions de concurrence inégales et, d'autre part, réaliser, sur la base de l'article 235 du traité, un des objectifs de la Communauté dans le domaine de la protection de l'environnement et de l'amélioration de la qualité de la vie, avec l'introduction d'une réglementation en matière d'élimination des déchets. Il en irait de même pour la directive 84/631.

23. Aucune disposition des directives en question n'autoriserait une interdiction comme celle contenue dans la réglementa-

tion nationale précitée. Une telle interdiction serait contraire non seulement aux objectifs des directives, mais aussi à l'économie de leurs dispositions, qui assurent la libre circulation des déchets dans des conditions qui ne nuisent pas à la santé de l'homme et à l'environnement.

24. La Commission soutient que, de surcroît, une telle interdiction est en contradiction avec les articles 30 et 36 du traité.

25. En effet, elle serait susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire et constituerait donc une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, interdites par l'article 30 (arrêt du 11 juillet 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837).

26. Selon la Commission, les directives 75/442 et 84/631 instaurent un régime uniforme et harmonisé de mesures d'autorisation et de supervision des entreprises d'élimination de déchets et de surveillance et de contrôle des transports transfrontaliers de déchets dangereux. Selon la jurisprudence de la Cour, lorsqu'il y a des mesures communautaires mettant sur pied un tel régime harmonisé, un État membre ne pourrait faire valoir, en vertu de l'article 36, une exception à l'interdiction contenue dans l'article 30 (arrêt du 5 octobre 1977, Denkavit, 5/77, Rec. p. 1555).

27. En tout état de cause, il ne serait pas possible en l'occurrence de faire valoir l'article 36, étant donné que l'interdiction en question constituerait une mesure discriminatoire arbitraire contre les déchets provenant d'autres États membres, puisque ces déchets ne sauraient être considérés comme plus dangereux que ceux provenant de la Région wallonne. Il en serait d'autant plus ainsi que la définition des déchets provenant d'un État étranger ou d'une région autre que la Région wallonne, contenue dans l'article 5 des arrêtés précités, serait extrêmement large. L'interdiction en cause serait donc très sévère, car son champ d'application serait large.

28. La Commission fait enfin valoir que les possibilités de dérogation prévues dans les articles 2 et 4 des arrêtés précités ne peuvent modifier cette conclusion. Ces dérogations seraient en effet facultatives, limitées dans le temps et devraient être justifiées par des circonstances graves et exceptionnelles. Selon la jurisprudence de la Cour, les formalités administratives pour l'octroi de telles dérogations pourraient à elles seules constituer une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative (arrêt du 24 janvier 1978, Van Tiggele, 82/77, Rec. p. 25).

29. Le *royaume de Belgique*, partie défenderesse, fait valoir en premier lieu que, après la modification apportée à l'arrêté du 19 mars 1987, susmentionné, par l'arrêté du 23 juillet 1987 (*Moniteur belge* du 29.9.1987), le début de son article 1er, premier alinéa, est libellé comme suit: « Il est interdit d'entreposer, de déposer ou de déverser des déchets provenant d'un État étranger dans les dépôts, entrepôts et décharges de déchets soumis à autorisation, en vertu du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets... »

30. Ces dispositions viseraient, d'une part, à interdire à tout producteur ou détenteur de déchets de mettre en décharge ceux-ci dans des établissements wallons et, d'autre part, à

interdire aux exploitants d'établissements wallons d'accepter ces déchets.

31. Par l'adoption de l'arrêté du 19 mars 1987, soutient la partie défenderesse, l'exécutif régional wallon tendait à réagir de façon urgente et provisoire à un afflux de déchets vers la Wallonie provenant de pays limitrophes, dont la législation prévoyait des mesures bien plus sévères de celles prévues par la réglementation communautaire. Ainsi, l'arrêté en question constituerait une mesure dissuasive d'urgence et d'exception, qui aurait en grande mesure perdu sa raison d'être. En effet, l'arrêté du 19 mars 1987 serait remplacé bientôt par un régime de taxation et ses dispositions concernant l'importation de déchets étrangers pourraient être abrogées d'ici la fin de 1990.

32. La réglementation litigieuse répondrait à l'objectif de protection de la santé et de l'environnement et devrait être considérée comme une mesure exceptionnelle et temporaire de sauvegarde.

33. Selon la partie défenderesse, toute réglementation, communautaire ou nationale, en matière de déchets a comme objectif principal la protection de la santé et de l'environnement. Cet objectif aurait été reconnu, dans le traité lui-même, comme primant l'objectif de la libre circulation des marchandises, ainsi qu'en témoigneraient les articles 36 et 130 R, et serait d'ailleurs explicitement mentionné dans le troisième considérant de la directive 75/442, précité. Une réglementation en matière de déchets ne viserait pas, comme telle, un objectif d'ordre économique et ne pourrait avoir qu'une incidence indirecte sur les échanges intracommunautaires.

34. Le gouvernement belge soutient qu'une telle mesure n'est pas contraire aux directives 75/442 et 84/631. Il fait observer que la Commission ne fait référence à aucun article précis qui serait mal appliqué, mais affirme uniquement que l'arrêté du 19 mars 1987 est contraire aux objectifs et à l'économie de celles-ci.

35. Quant à l'affirmation de la Commission qu'aucune disposition des directives en question n'autorise un État membre à procéder à une interdiction comme celle en cause dans la présente espèce, la partie défenderesse soutient que la réglementation litigieuse est en parfaite harmonie avec le régime d'autorisation et de planification instauré par les directives, en permettant à l'autorité compétente de mieux contrôler la mise en décharge des déchets par un système de dérogations à l'interdiction de principe.

36. Ainsi, si le système introduit par la réglementation litigieuse n'est pas explicitement prévu ou autorisé par les directives, il ne serait pas pour autant interdit. Il ne violerait, en tout état de cause, aucune disposition de celles-ci et respecterait pleinement leur esprit.

37. La partie défenderesse conteste l'applicabilité de l'article 30 dans la présente espèce, en se référant en premier lieu à la définition de la notion de marchandises donnée par la Cour de justice: « produits appréciables en argent et susceptibles, comme tels, de former l'objet de transactions commerciales » (arrêt du 10 décembre 1968, Commission/Italie, 7/68, Rec. p. 617).

38. Sur la base de cette définition, si les déchets recyclables et réutilisables peuvent faire l'objet de transactions commerciales, il n'en serait pas de même des déchets non recyclables, qui sont destinés à la décharge et n'auraient aucune valeur économique. En tout état de cause, les déchets constitueraient un bien spécifique, sui generis, difficilement assimilable aux autres marchandises.

39. Même si les déchets devaient être considérés comme une marchandise, quod non, on ne pourrait pas conclure que la réglementation litigieuse tombe dans le champ d'application de l'article 30. En effet, elle ne réglerait pas l'importation des déchets, mais elle imposerait uniquement une interdiction partielle d'entreposage visant non seulement les déchets étrangers, mais aussi les déchets provenant des régions de la Belgique autres que la Wallonie.

40. La partie défenderesse fait enfin valoir que, dans l'hypothèse où la réglementation litigieuse devrait être considérée comme constituant une restriction quantitative à l'importation, interdite par l'article 30, quod non, elle trouve de toute manière un fondement juridique dans l'article 36 et est justifiée notamment par des raisons d'ordre public et de protection de la santé et de l'environnement. En effet, elle constituerait une mesure de sauvegarde à caractère temporaire prise en vue de faire face à une situation exceptionnelle spécifique.

41. Cette réglementation ne serait pas discriminatoire, comme le prétend la Commission, car elle ne viserait pas à protéger des opérations économiques portant sur des marchandises d'origine wallonne. Par ailleurs, l'article 36 n'exclurait pas que des différences puissent être faites entre produits nationaux et produits étrangers (arrêt du 14 décembre 1979, Henn, 34/79, Rec. p. 3795).

42. La *Commission* rétorque que l'arrêté du 19 mars 1987 ne peut être considéré comme une mesure de sauvegarde à caractère temporaire, car il n'est qu'une reconduction de l'arrêté de l'exécutif wallon du 17 mai 1983. Eu égard à l'affirmation de la partie défenderesse que l'arrêté du 19 mars 1987 a en grande mesure perdu de sa raison d'être, la Commission exprime son étonnement qu'elle n'ait reçu aucune information précise en ce sens, sa lettre de mise en demeure et son avis motivé étant restés sans réponse.

43. Pour ce qui est de la conformité de la réglementation litigieuse aux directives 75/442 et 84/631, la Commission fait valoir que celles-ci fixent au niveau communautaire un cadre qui assure la protection de la santé et de l'environnement sans empêcher les échanges intracommunautaires. Ainsi, les directives en question prévoiraient, respectivement, un régime de planification et de contrôle et un système de notification et de surveillance, et non pas un régime d'interdiction.

44. Le but des directives serait d'assurer, sous la suveillance des autorités des États membres, la libre circulation des déchets, afin qu'ils soient éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et l'environnement. Il ressortirait de l'arrêt de la Cour du 28 mars 1990, Zanetti (C-359/88, Rec. p. I-1509), que les mesures prises par les États membres et autorisées par cette directive doivent concourir à la réalisation de ses objectifs.

45. Les directives n'autoriseraient pas les États membres à prendre des mesures plus restrictives que celles qui y sont prévues. Une interdiction telle que celle en cause, n'étant pas prévue par les directives en question, irait à l'encontre de ses objectifs.

46. Par ailleurs, la Commission estime que la réglementation en cause introduit de surcroît des discriminations arbitraires et déguisées parce qu'elle distingue, d'une part, selon l'origine des déchets et parce que, d'autre part, son article 3, troisième alinéa, prévoit la possibilité d'exceptions à l'interdiction générale par le biais d'accords conclus entre l'exécutif wallon et les autorités compétentes pour la Région flamande et la Région bruxelloise, possibilité non prévue pour les États membres.

47. Quant à l'application de l'article 30, la Commission se réfère à l'arrêt de la Cour du 10 décembre 1968, Commission/Italie, précité, pour soutenir que les déchets, recyclables ou pas, constituent des marchandises aux fins de l'application de cette disposition. Cette conclusion serait confirmée par le fait que la Cour aurait affirmé une définition unitaire des déchets et ne tirerait aucune conséquence juridique de la possibilité ou non de réutilisation économique de ces substances (arrêt du 28 mars 1990, Zanetti, précité).

48. Ainsi, des restrictions quantitatives à l'importation des déchets et toute mesure d'effet équivalent seraient interdites entre les États membres. Une interdiction comme celle en cause constituerait, en tout état de cause, une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative.

49. En ce qui concerne la possibilité d'application de l'article 36, la Commission répète qu'un État membre ne peut faire valoir cette disposition lorsqu'il se trouve face à des mesures communautaires prévoyant un régime harmonisé dans le domaine en cause comme celui instauré par les directives 75/442 et 84/631.

50. Le *gouvernement belge* insiste sur son argumentation principale, à savoir que l'objectif de protection de la santé et de l'environnement l'emporte nettement sur celui de la libre circulation des déchets. Cette priorité serait d'ailleurs confirmée par l'arrêt de la Cour du 28 mars 1990, Vessoso et Zanetti (C-206/88 et C-207/88, Rec. p. I-1461).

51. Ainsi, au cas où la libre circulation des déchets constituerait une menace pour l'environnement, l'adoption de mesures temporaires, comme celles en cause dans la présente espèce, ne serait pas interdite par les directives en question ni contraire aux règles du traité.

C. N. Kakouris
Juge rapporteur