son territoire le système de ramassage et d'élimination des huiles usagées de façon à interdire les exportations à un éliminateur ou régénérateur autorisé d'un autre État membre.

Everling Mackenzie Stuart Galmot

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 10 mars 1983.

Le greffier
par ordre
H. A. Rühl
administrateur principal

Le président de la troisième chambre
U. Everling

CONCLUSIONS DE MME L'AVOCAT GÉNÉRAL SIMONE ROZÈS, PRÉSENTÉES LE 10 FÉVRIER 1983

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Vous êtes saisis d'une demande de décision préjudicielle par le tribunal de grande instance de Versailles en interprétation des articles 34 et 36 du traité CEE pour lui permettre d'apprécier la compatibilité avec le droit communautaire de la réglementation française relative à la récupération des huiles usagées.

I — Cette réglementation résulte d'un décret du 21 novembre 1979 et d'arrêtés du même jour, intervenus en application de la loi française du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, et de la directive du 16 juin 1975 du Conseil concernant l'élimination des huiles usagées.

Le décret précité a prévu notamment la délivrance d'un agrément attribué aux seuls ramasseurs, personnes physiques ou morales, opérant à l'intérieur d'une zone géographique déterminée.

Le tribunal de grande instance de Versailles a été saisi d'un litige opposant le Syndicat national des fabricants raffineurs d'huiles de graissage et autres, titulaires d'un tel agrément, au groupement d'intérêt économique «Inter-Huiles» et douze de ses membres qui en seraient

dépourvus. Les demandeurs soutiennent qu'en réalité ils sont en présence de *«ramasseurs* sauvages». Les défendeurs le contestent: ils se rangent dans la catégorie des *«détenteurs»* d'huiles assumant «eux-mêmes le transport de leurs huiles usagées, en vue de les mettre directement à la disposition d'un éliminateur» agréé, conformément à l'article 3 du décret; ils ont constitué un groupement d'intérêt économique, possibilité dont la licéité aurait été reconnue par les tribunaux français.

Mais, le Syndicat national fait valoir que le groupement réserve une part non négligeable des huiles qu'il collecte à l'exportation tant en Belgique qu'en république fédérale d'Allemagne, réalisant ainsi des profits très substantiels au détriment direct de l'industrie nationale. Dans sa défense, le groupement a soulevé le problème de la compatibilité de la réglementation française avec les dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises en ce qu'elle limiterait les échanges intracommunautaires des huiles usagées et ne pourrait être justifiée au titre de l'article 36 du traité.

C'est dans ces conditions que, par jugement du 9 juin 1982, le tribunal de grande instance de Versailles (première chambre) a sursis à statuer et vous a posé, en application de l'article 177 du traité, la question de savoir «si l'impossibilité juridique où se trouvent les ramasseurs d'huiles usagées de remettre celles-ci à un éliminateur ou régénérateur d'un État membre de la CEE, compte tenu des restrictions qui leur sont imposées par le décret n° 79-981 du 21 novembre 1979, est compatible avec les prescriptions des articles 30 et 34 du traité instituant les Communautés européennes, interdisant les restrictions quantitatives à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent».

La question qui vous est déférée nous conduit à l'examen de sa recevabilité, puis de la formulation avant d'aborder le fond.

II — 1) Sur la recevabilité

Dans ses observations écrites, le Syndicat national, tout en s'en rapportant à votre sagesse et sans pour autant vous demander de déclarer la question irrecevable, s'est interrogé à ce sujet, au motif que la question posée met en cause la conformité d'une réglementation nationale avec le droit communautaire et, de ce fait, «a les mêmes effets (recherchés par les codéfendeurs) qu'un recours en carence à l'encontre d'un refus de la Commission d'entamer à l'encontre d'un État membre la procédure prévue à l'article 169».

Pour répondre à cette interrogation, il suffira de rappeler votre jurisprudence constante aux termes de laquelle, «s'il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre de l'article 177 du traité, de se prononcer sur la compatibilité des dispositions d'une loi nationale avec le traité, elle est, par contre, compétente pour fournir à la juridiction nationale tous éléments d'interprétation relevant du droit communautaire qui peuvent lui permettre de juger de cette compatibilité» [1]. Étant donné la nature des observations du Syndicat national, il n'est peut-être pas inutile de répéter les termes suivants de l'arrêt van Gend & Loos du 5 février

1 — Par exemple: arrêt du 17. 2. 1976, Rewe/Hauptzollamt Landau (Rewe-Zentrale V), affaire 45/75, Recueil p. 194, attendu 11.

1963: «une limitation à la seule procédure des article 169 et 170 des garanties contre une violation de l'article 12 par les États membres supprimerait toute protection juridictionnelle directe des droits individuels de leurs ressortissants» et «la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits entraîne un contrôle efficace qui s'ajoute à celui que les articles 169 et 170 confient à la diligence de la Commission et de États membres» [1].

Il apparaît donc normal pour des justiciables de s'interroger sur la validité d'une réglementation nationale par rapport au droit communautaire et pour un tribunal national de poser à la Cour une question préjudicielle tendant à le mettre en mesure de se prononcer sur ce point.

2) En revanche, quant à sa formulation, la question posée appelle plusieurs observations.

a) Tout d'abord, il résulte clairement du dossier que sont ici en cause les possibilités d'exportation de France vers les autres États membres de la Communauté et non les possibilités d'importation des autres États membres en France. Seule est donc pertinente la référence à l'article 34 du traité et non à son article 30. En outre, l'examen de la compatibilité d'une réglementation nationale avec le droit communautaire doit s'étendre à la disposition dérogatoire prévue à l'article 36, qui dès lors doit être comprise dans la question posée. D'ailleurs, si nous nous référons aux motifs du jugement de renvoi, l'avant-dernier attendu paraît bien comprendre une demande d'interprétation de l'article 36.

b) Un peu plus délicate est l'observation du Groupement sur la qualité que lui a prêtée le juge de renvoi dans sa question préjudicielle. Le Groupement précise qu'il n'agit pas comme «ramasseur» d'huiles usagées, mais comme «*détenteur*» livrant directement ses huiles à des éliminateurs agréés. Il semble dès lors utile de comprendre la question du tribunal aussi bien en fonction de la situation des «détenteurs» que de celle des «ramasseurs». Évidemment, il lui appartiendra de déterminer effectivement si les défendeurs sont des détenteurs ou des ramasseurs puisqu'il est seul à «avoir une connaissance directe des faits de l'affaire comme aussi des arguments mis en avant par les parties (et qu'il) devra assumer la responsabilité de la décision judiciaire à intervenir» [2].

Étudions donc l'un et l'autre cas. Plusieurs arguments nous conduisent à ce choix, que nous citons dans l'ordre croissant d'importance que nous leur attribuons. D'abord, tout comme son adversaire, le Syndicat national est favorable à cette extension de la question. Vous êtes par ailleurs saisis, par la cour d'appel de Lyon, d'une affaire qui repose sur les mêmes éléments de fait et de droit [3] et la question de cette juridiction couvre le cas des détenteurs comme celui des ramasseurs. Enfin et surtout, étant donné le contenu de la réglementation

1 — Van Gend & Loos/Administration fiscale néerlandaise, affaire 26/62, Recueil p. 25.

2 — Arrêt du 29. 11. 1978, Pigs Marketing Board/Redmond, affaire 83/78, Recueil p. 2368, attendu 25.

3 — Affaire 295/82, Groupement d'intérêt économique Rhône-Alpes Huiles e.a./Syndicat national des fabricants raffineurs d'huiles de graissage e.a.

française, la question des possibilités d'exportation soulevée par le tribunal de Versailles se pose dans les mêmes termes pour les détenteurs et pour les ramasseurs.

3) Toutefois, le problème le plus important que pose la formulation de la question est celui de savoir si, du fait de l'existence d'une directive concernant l'élimination des huiles usagées, les interdictions d'exportation en cause ne doivent pas être appréciées seulement par rapport aux dispositions de cette directive, à l'exclusion de celles résultant du traité. Telle est la position du gouvernement français et du Syndicat national, pour lesquels les articles 34 et 36 de celui-ci seraient en quelque sorte mis «hors jeu» par l'intervention de la directive.

a) Il est constant que la réglementation française litigieuse a été prise notamment pour donner effet dans l'ordre juridique français à la directive du Conseil du 16 juin 1975 concernant l'élimination des huiles usagées (75/439/CEE) et que cette directive prévoit l'harmonisation des mesures nécessaires, notamment, à la protection de l'environnement et aménage des procédures communautaires de contrôle de leur observation. Il s'ensuit que, suivant votre jurisprudence, «le recours à l'article 36 cesse d'être justifié, les contrôles appropriés devant désormais être effectués et les mesures de protection prises dans le cadre tracé par la directive d'harmonisation» [1].

Pour le Syndicat national et le gouvernement français, cette jurisprudence doit être étendue à l'article 34. Le Syndicat national souligne que la règle dérogatoire de l'article 36 et la règle générale de l'article 34 constituent un tout indissociable. Avec lui, le gouvernement français invoque également à l'appui de cette thèse la citation suivante des conclusions de M. l'avocat général Capotorti dans l'affaire dite du «Cassis de Dijon»: «il est clair, en effet, que, lorsque le rapprochement des législations est opéré, l'article 30 est mis hors jeu pour le simple motif que les directives adoptées au titre des articles 100 et 101 doivent être présumées conformes au traité (en ce compris l'article 30)» [2].

b) A notre avis, l'intervention d'une directive ne rend pas inutile toute référence au traité lorsqu'il s'agit d'apprécier la validité d'une réglementation nationale par rapport au droit communautaire. La raison en est simple, voire évidente: comme le notait également M. l'avocat général Capotorti, les principes posés par le traité, notamment l'interdiction des restrictions quantitatives et de toute mesure d'effet équivalent dans les échanges intracommunautaires «s'impose(nt) indubitablement ... aux institutions communautaires, dans l'adoption de mesures qui ont une incidence sur les échanges» [3]. Pour nous, la surbordination des directives aux règles posées par le traité vaut tant à légard de l'article 36 qu'à l'égard de l'article 34. Le recours à l'article 36 cesse d'être justifié dans les domaines couverts par une directive seulement dans la mesure où les dispositions de cette directive respectent les

1 — Arrêts du 5. 10. 1977, Tedeschi/Denkavit, affaire 5/77, Recueil p. 1576, attendu 35, et du 5. 4. 1979, Ratti, affaire 148/78, Recueil, p. 1644, attendu 36.

2 — Conclusions dans l'affaire 120/78, Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Recueil 1979, p. 671.

3 — Conclusions dans l'affaire 34/78, Yoshida/Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Friesland, Recueil 1979, p. 147-148.

critères posés par ce texte, notamment par sa deuxième phrase.

Il en est de même en ce qui concerne l'article 34 en tenant compte éventuellement d'exigences impératives de nature à tempérer les interdictions prévues, comme celles reconnues par votre jurisprudence pour l'interprétation de l'article 30.

c) Nous pensons donc que l'examen de la compatibilité de la réglementation nationale en cause doit être entrepris en priorité par rapport à la directive, dans la mesure où l'on présume la conformité de celle-ci par rapport au traité. Toute comparaison directe avec celui-ci sans passer par l'intermédiaire de la directive nous semble incompatible avec votre jurisprudence Tedeschi et Ratti. La référence aux règles du traité ne s'impose que dans la mesure où l'appréciation de la validité de la réglementation nationale nécessite l'interprétation de la directive et où, notamment, l'une des interprétations proposées semble contraire au traité, alors que d'autres paraissent compatibles avec lui. En pareille hypothèse, le choix de l'interprétation conforme au traité nous semble s'imposer.

En définitive, nous vous proposons de comprendre la question que vous a posée le tribunal de grande instance de Versailles comme visant à savoir si la directive 75/439/CEE du Conseil du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées, éventuellement interprétée à la lumière des articles 34 et 36 du traité, peut être comprise comme légitimant une réglementation nationale adoptée pour sa mise en œuvre, qui a pour effet d'interdire les exportations d'huiles usagées à destination des autres États membres.

III — La réglementation française invoquée dans la question ayant pour objet de transposer en droit français la directive sur l'élimination des huiles usagées, nous analyserons le texte communautaire avant d'examiner les dispositions nationales.

1) Comme nous l'avons dit, la directive 75/439 a été prise sur la base des articles 100 et 235 du traité.

a) Cette double base juridique se justifie par ses objectifs, explicités dans son exposé des motifs. Son premier considérant motive la référence à l'article 100 du traité: un rapprochement des législations des États membres en matière d'élimination d'huiles usagées est apparu nécessaire du fait de leur disparité susceptible de «créer des conditions de concurrence inégales et (d')avoir, de ce fait, une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun». Les deuxième et troisième considérants expliquent le recours à l'article 235: la directive s'inscrit également dans le cadre de la politique communautaire de protection de l'environnement pour la mise en œuvre de laquelle les pouvoirs nécessaires n'avaient pas été prévus par le traité. Le quatrième considérant stipule que «la réutilisation des huiles usagées peut contribuer à une politique d'approvisionnement en combustibles»; la directive peut donc contribuer à des économies d'énergie. Nous citerons également in extenso une partie du septième considérant en raison de son importance dans la présente procédure: «un système efficace et cohérent de traitement de ces huiles, qui n'entrave pas les échanges intracommunautaires et qui n'affecte pas les conditions de concurrence, devrait s'appliquer à tous ces produits, . . .». Ce

paragraphe ne se contente donc pas de donner à la directive un champ d'application ratione materiae étendu; il prévoit aussi que les règles de libre circulation et de conditions normales de concurrence sont applicables aux produits qu'elle vise.

b) Parmi les dispositions de la directive, on peut distinguer les obligations que cet acte impose aux États et celles que les États doivent imposer aux entreprises.

Les premières comprennent des obligations «de faire» (articles 2 et 3) et «de ne pas faire» (article 4).

Les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer la collecte et l'élimination inoffensive des huiles usagées (article 2). «Dans la mesure du possible l'élimination des huiles usagées doit être effectuée par réutilisation», c'est-à-dire, alternativement ou cumulativement, par régénération ou combustion à des fins autres que la destruction (article 3).

Sont interdits par l'article 4 les effets nocifs des rejets des huiles usagées dans les différents éléments du milieu naturel: l'eau, le sol et l'air.

Ces dispositions sont complétées par l'article 5, texte qui est au centre de la présente procédure et que, pour cette raison, nous citerons entièrement: «dans les cas où les objectifs définis aux articles 2, 3 et 4 ne peuvent être atteints autrement, les États membres prennent les mesures nécessaires pour qu'une ou plusieurs entreprises effectuent la collecte des produits offerts par les détenteurs et/ou l'élimination de ces produits, le cas échéant dans la zone qui leur est attribuée par l'administration compétente».

De ce texte doivent être rapprochés les articles 13 et 14 qui prévoient et réglementent la possibilité pour les États qui font usage de l'article 5 d'octroyer des indemnités pour les services rendus aux entreprises de collecte et d'élimination concernées.

Les entreprises qui détiennent, collectent ou éliminent les huiles usagées sont également soumises à certaines obligations prévues par la directive (articles 6 à 12). Nous citerons seulement les dispositions plus spécifiquement mentionnées dans le cadre de la présente procédure. L'article 6 prévoit que ... «toute entreprise qui élimine les huiles usagées doit obtenir une autorisation». L'article 7 vise les détenteurs qui, s'ils ne peuvent pas respecter les mesures prises en vertu de l'article 4, doivent les tenir à la disposition d'une ou des entreprises visées à l'article 5.

2) La mise en œuvre de la directive a été assurée en France par le décret n° 79-981 du 21 novembre 1979 portant réglementation de la récupération des huiles usagées, que complètent deux arrêtés du même jour, l'un relatif aux conditions de ramassage des huiles et l'autre à leurs conditions d'élimination.

a) Les huiles usagées entrant dans le champ d'application de la réglementation «sont les huiles minérales ou synthétiques qui, inaptes après usage à l'emploi auquel elles étaient destinées comme huiles neuves, peuvent être réutilisées soit comme matière première en vue de recyclage ou de régénération, soit comme combustible industriel et dont le rejet dans le milieu naturel est interdit en vertu des dispositions du décret n° 77-254 du 8 mars 1977» [1]. Le gouvernement français a précisé dans ses observa-

1 — Article 1, alinéa 2, du décret.

tions que «l'assiette de la réglementation inclut donc à la fois des lubrifiants régénérables (huiles noires et huiles claires) et des lubrifiants non régénérables». En revanche, au cours de l'audience de plaidoiries, le Syndicat national a indiqué que la présente affaire ne concernait que les huiles usagées *noires*, à l'exclusion de tous autres types d'huiles, parce que l'impossibilité d'exportation ne touche que cette catégorie d'huiles usagées. Cette contradiction, au moins apparente, concernant l'interprétation de la réglementation nationale en cause, il ne nous appartient pas de la trancher. Cela ne paraît pas non plus nécessaire: la question du tribunal de Versailles portant sur les possibilités d'exportation des huiles usagées dans d'autres États membres, la réponse que nous vous suggérons concernera ipso facto tous les produits couverts par le décret, pour lesquels les exportations sont impossibles.

b) La réglementation française a prévu différentes procédures pour contrôler l'exercice des activités de récupération des huiles usagées aux différents maillons de la chaîne.

Les détenteurs qui «accumulent des huiles usagées en raison de leurs activités professionnelles» [1] doivent recueillir et stocker leurs huiles dans des conditions satisfaisantes, évitant notamment les mélanges avec l'eau et autres déchets huileux [2]. Ils «doivent soit remettre leurs huiles usagées aux ramasseurs agréés conformément à l'article 4 du décret, soit assurer eux-mêmes le transport de leurs huiles usagées en vue de les mettre directement à la disposition d'un éliminateur ayant obtenu l'agrément prévu à l'article 8 du décret, soit assurer eux-mêmes l'élimination des huiles usagées qu'ils produisent», à condition d'être titulaires de l'agrément nécessaire à cet effet [3]. Certains détenteurs, comme les défendeurs au principal, se sont unis en Groupement d'intérêt économique pour effectuer la vente des huiles qu'ils détiennent dans les meilleures conditions.

c) Afin d'assurer le ramassage exhaustif des huiles usagées, l'ensemble du territoire français a été découpé en zones géographiques, en général par département.

Dans chacune d'elles a été désigné par le ministre de l'environnement un ramasseur agréé [4] à la suite d'un appel à la concurrence [5] et après avis d'une commission interministérielle d'agrément [6]. Cet agrément est accordé à titre exclusif, pour une période de trois ans à l'expiration de laquelle il est remis en concurrence.

Une même entreprise peut recevoir l'agrément de ramassage pour plusieurs départements. Plusieurs petites entreprises peuvent se grouper pour obtenir conjointement un tel agrément. La sous-traitance est autorisée à raison de 30 % des activités de la zone.

Les ramasseurs agréés sont responsables de la collecte de toutes les huiles usagées produites dans leur zone. Tenus au strict respect d'un cahier des charges, ils doivent procéder dans un délai de quinze jours à l'enlèvement de tout lot d'huiles supérieur à 200 litres. Ils sont tenus de livrer, aux prix définis dans le cadre de l'appel à la concurrence, les huiles

1 — Décret, article 1, alinéa 3.
2 — Décret, article 2, alinéa 1.
3 — Décret, article 3.
4 — Décret, article 4.
5 — Arrêté sur les conditions de ramassage, article 2.
6 — Même arrêté, article 3.

usagées collectées à des éliminateurs agréés conformément à la procédure prévue à l'article 8 du décret [1].

d) L'élimination des huiles usagées est également subordonnée à la délivrance d'un agrément ministériel [2]. Cet agrément est délivré par le ministre de l'environnement pour une durée de sept ans au vu de la capacité technique et financière de l'entreprise et après avis d'une commission interministérielle [3]. Le titulaire de l'agrément est tenu de se conformer aux clauses d'un cahier des charges qui prévoit notamment l'obligation de reprise de toutes les huiles usagées dans la limite de la capacité de traitement [4].

L'agrément ne prévoit pas d'exclusivité territoriale, mais l'administration procède à une répartition entre les éliminateurs agréés des tonnages récoltés par les ramasseurs agréés.

A la question de savoir si les éliminateurs peuvent exporter les huiles usagées qu'ils reçoivent, le gouvernement français a répondu que les articles 8 et 9 du décret et les articles 2 et 9 de l'arrêté relatif aux conditions d'élimination leur font obligation de traiter les huiles usagées dans leurs installations, car l'agrément concerne celles-ci à titre principal et revêt donc un caractère réel. Le fait de ne pas traiter les huiles usagées, exception faite de l'incapacité technique temporaire, entraîne le retrait de l'agrément qui devient alors sans objet.

e) Il est constant qu'en conséquence de ce système les exportations d'huiles usagées de France vers les autres États membres sont rendues impossibles.

1 — Article 6 du décret, complété par l'arrêté relatif aux conditions de ramassage.
2 — Décret, article 8.
3 — Arrêté relatif aux conditions d'élimination, article 5.
4 — Décret, article 9.

Nous avons appris à l'audience que cette impossibilité juridique avait été récemment renforcée par la diffusion dans tous les postes douaniers français d'une circulaire du 26 octobre 1982, émanant du ministère de l'économie et du budget, prescrivant des contrôles sévères aux frontières pour interdire toute exportation d'huiles usagées.

Enfin, il nous a été également indiqué à l'audience que la Commission avait décidé d'engager la procédure d'infraction contre la France au titre de l'article 169 du traité et qu'il n'était pas exclu que cette procédure puisse être accélérée à la suite de la diffusion de la circulaire.

IV — Sur la base de ces éléments, nous pouvons maintenant examiner, comme le tribunal de Versailles nous y invite, la compatibilité de la réglementation française avec le droit communautaire et, en premier lieu, avec la directive sur l'élimination des huiles usagées.

1) Dans le but de bien cerner la portée du litige, plusieurs remarques nous paraissent tout d'abord nécessaires.

a) Étant donné les termes de la question posée, seul doit nous occuper le point de savoir si les dispositions de la réglementation française, qui ont pour effet, sinon pour objet, d'interdire les exportations d'huiles usagées vers les autres États membres, sont conformes ou contraires au droit communautaire. L'octroi par la réglementation française d'une concession par zone aux ramasseurs agréés, conformément à l'article 5 de la directive, n'est pas *en lui-même* menacé parce qu'il serait contraire au droit communautaire. Comme la Commission a eu l'occasion de l'exprimer dans la

réponse de M. Narjes au nom de cette institution à la question écrite n 315/81 de M. Galland, cette contrariété n'existe pas. En d'autres termes, le droit des États membres de faire usage de l'article 5 de la directive n'est en rien contesté; est seulement en cause la question de la licéité des interdictions d'exportation.

b) Pour contester le droit du Groupement de se prévaloir de l'existence à son détriment d'une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, le Syndicat national se réfère à votre jurisprudence suivant laquelle ces mesures ne peuvent être invoquées qu'à l'égard de produits fabriqués et commercialisés *licitement* dans l'État membre d'origine [1].

Indépendamment du fait que la jurisprudence citée a été essentiellement développée à l'égard de mesures touchant les importations, cet argument ne saurait être retenu. D'une part, la question de la licéité des activités du groupement au regard du droit français est évidemment une question qui ressortit à la seule compétence des juridictions françaises. D'autre part, si cette proposition est exacte dans son principe, elle requiert cependant qu'on la précise sur un point: l'exigence de la fabrication et de la commercialisation licites au regard des ordres juridiques nationaux ne vaut pas à l'égard de réglementations nationales contraires au droit communautaire.

c) Enfin, nous noterons dès à présent que, puisque la réglementation française interdit en fait les exportations, elle ne peut être jugée compatible avec le droit communautaire que si d'autres considérations justifient le cloisonnement des marchés nationaux que cette interdiction entraîne. Ces autres considérations pourraient être la protection de la santé publique mentionnée à l'article 36 du traité ou, mieux, la protection de l'environnement ou le souci des économies d'énergie que l'on peut considérer comme des tempéraments à l'interdiction de principe de l'article 34, de la même façon que, depuis l'arrêt Dassonville [2], il y a des tempéraments («rule of reason») à l'interprétation de l'article 30. Toutefois, suivant votre jurisprudence [3], ces motifs d'assouplissement supplémentaires ne peuvent être invoqués qu'à l'égard de mesures valables sans distinction pour les produits importés et les produits nationaux. La même restriction ne peut que valoir également dans le cas des exportations. Or, en l'espèce, la réglementation nationale vise spécifiquement les seules huiles usagées françaises. Nous doutons donc que ces motifs puissent être pris en considération en tant que tels. Mais, de toute façon, en application de votre jurisprudence Tedeschi et Ratti, c'est dans le cadre tracé par la directive 75/439 que cet examen doit être entrepris.

Or, il n'existe pas de disposition de la directive justifiant *explicitement* l'interdiction des exportations. La seule disposition invoquée à cet effet est son article 5, déjà mentionné. Pour qu'une réglementation nationale prise en application de l'article 5 et interdisant les exporta-

1 — Notamment, arrêt du 20. 2. 1979, Rewe, affaire 120/78 dite du «Cassis de Dijon», Recueil, p. 664, attendu 14.

2 — Arrêt du 11. 7. 1974, Procureur du Roi/Dassonville, affaire 8/74, Recueil p. 837.

3 — Notamment arrêt du 17. 6. 1981, Commission/Irlande, affaire 113/80, Recueil 1639, motifs 10 et 11.

tions puisse être jugée conforme au droit communautaire, il faut donc qu'on puisse interpréter cet article comme justifiant pareille interdiction d'exportation.

2) Il semble que la thèse commune aux gouvernements français et italien et au Syndicat national aille plus loin. Elle consiste à dire que le recours à l'article 5 a pour conséquence nécessaire l'impossibilité d'exporter. En effet, si un État membre s'aperçoit que cela est indispensable pour atteindre les objectifs des articles 2 à 4, il serait tenu d'organiser un système de concession exclusive qui limiterait, voire éliminerait, la libre circulation des huiles usagées.

a) Pour étayer cette opinion, plusieurs types d'arguments ont été avancés.

1) On a ainsi attiré l'attention sur le fait que la directive est fondée sur l'article 235 du traité, auquel on a recours lorsque le traité n'a pas prévu les pouvoirs requis pour permettre une action de la Communauté jugée nécessaire. On en déduit que, si la directive n'avait pour objectif que de confirmer un principe figurant au traité et d'application directe (comme celui de la libre circulation des marchandises), la référence à l'article 235 aurait été inutile.

2) L'octroi d'une concession exclusive avec protection territoriale absolue, et donc interdiction d'exportation, serait la contrepartie nécessaire de l'obligation faite aux entreprises concessionnaires de procéder de manière exhaustive au ramassage et à l'élimination des huiles usagées à des prix fixés par l'autorité publique.

Le Syndicat national souligne que le caractère exhaustif du ramassage par les entreprises agréées aurait le même caractère de nécessité pour celles-ci que pour les détenteurs et les éliminateurs. Il permettrait ainsi aux ramasseurs de compenser les activités non rentables, que leur imposent leurs cahiers des charges, par des activités lucratives qui feraient seules l'objet d'exportations, créant ainsi des distorsions de concurrence et des courants artificiels d'échanges.

En outre, il permettrait aux détenteurs qui ne peuvent respecter les mesures prises en vertu de l'article 4 d'avoir l'assurance qu'un ramasseur collectera les huiles qu'ils sont tenus, en vertu de l'article 7, de mettre à la disposition d'une entreprise visée à l'article 5. Or, seul un régime administratif d'agrément des ramasseurs comprenant l'obligation d'un ramassage exhaustif garantirait le ramassage de toutes les huiles. En d'autres termes, la mise en œuvre de l'article 5 assorti de l'interdiction des exportations serait nécessaire pour permettre celle de l'article 7, laquelle est à son tour indispensable pour atteindre l'objectif de l'article 4.

Enfin, le ramassage exhaustif serait nécessaire aux éliminateurs agréés, spécialement aux régénérateurs, afin que ceux-ci disposent de tonnages suffisants d'huiles à régénérer pour assurer la rentabilité de leurs installations. Lui seul permettrait donc aux régénérateurs agréés d'accomplir la mission que leur ont confiée les autorités publiques, mission qui contribue tant à la protection de l'environnement qu'aux économies d'énergie, comme le note spécialement le Syndicat national.

3) La thèse suivant laquelle l'article 5 pourrait être interprété comme excluant les exportations serait confirmée par le

système de la directive qui montrerait que la nécessité de ne pas entraver les échanges intracommunautaires est un but secondaire par rapport à la protection de l'environnement et aux économies d'énergie. Ce dernier objectif serait d'autant plus important que, dans sa réponse à la question écrite n° 452/81 de M. Müller-Hermann sur la récupération des huiles de vidange, M. Narjes a, au nom de la Commission, reconnu l'importance des huiles usagées «eu égard à la situation critique de la Communauté en matière d'énergie et de matières premières».

Alors que la protection de l'environnement est mentionnée dans les deuxième et troisième considérants de l'exposé des motifs et la politique d'approvisionnement en combustibles dans le quatrième, la libre circulation des huiles ne l'est que dans le septième. Par ailleurs, ce dernier objectif ne serait mis en œuvre dans aucun des articles de la directive, contrairement aux autres.

b) Indiquons dès à présent que chacun de ces arguments nous paraît pouvoir être réfuté.

1) S'agissant de la référence à l'article 235 du traité, il nous semble que celle-ci est très clairement expliquée par le deuxième considérant de la directive. Elle se justifie tout simplement parce qu'une politique communautaire de l'environnement n'a été jugée nécessaire pour réaliser les objectifs de la Communauté que postérieurement à la signature du traité en 1957, qui ne comprenait donc pas de dispositions spécifiques en cette matière.

2) S'agissant de la nécessité d'un ramassage exhaustif, on ne saurait nier qu'elle constitue une obligation de service public que les États membres peuvent légitimement faire peser sur les ramasseurs et les éliminateurs agréés dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 5. Mais il nous semble que la directive elle-même prévoit un moyen de compenser cette charge sans entraver les exportations. Son article 13 dispose en effet que, «en contrepartie des obligations que leur imposent les États membres en application de l'article 5, les entreprises de collecte et/ou d'élimination peuvent bénéficier d'indemnités pour les services rendus». L'article 13 subordonne l'octroi de ces indemnités au respect de diverses conditions pour éviter qu'elles ne créent des distorsions significatives de concurrence et des courants artificiels d'échanges. L'article 14 prescrit notamment que le financement de ces indemnités «doit être conforme au principe du 'pollueur-payeur'». Ces précautions nous paraissent de nature à répondre aux objections soulevées spécialement par le Syndicat national.

3) Enfin, plusieurs considérations s'opposent à ce que l'on interprète la directive comme permettant de sacrifier la libre circulation des huiles usagées au profit de la protection de la nature et des économies d'énergie, quelque louables que soient ces dernières préoccupations.

Cette explication nous paraît d'abord contraire au texte de l'article 5. D'une part, il est constant que la possibilité que celui-ci offre ne constitue qu'une solution de moindre mal ouverte aux États membres, comme le prouvent ses premiers mots («dans les cas où les objectifs ... ne peuvent être atteints autrement») et doit donc être interprété de manière restrictive. D'autre part, si ce texte permet une concession par zone et même, éventuellement, une concession

exclusive par zone («une entreprise . . ., le cas échéant dans la zone qui (lui) est attribuée»), rien dans son libellé n'autorise à penser qu'il légitime un système de concession exclusive par zone assorti d'une protection territoriale absolue, comme le système français. Or, la différence entre la concession exclusive relative et la concession exclusive absolue réside en ce que, dans le premier cas, le concessionnaire exclusif ne peut s'opposer à la vente des marchandises à un autre concessionnaire exclusif situé en dehors de sa zone, alors que, dans le second cas, le cloisonnement des zones est parfait.

Cette interprétation nous paraît aussi difficilement conciliable avec la nature de la directive, qui est une directive d'harmonisation, fondée sur l'article 100 du traité. Elle a comme objectif de rapprocher les législations des États membres dont la disparité peut, rappelons-le, «créer des conditions de concurrence inégale et avoir, de ce fait, une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun» (premier considérant). Dès lors, une législation nationale qui rend les exportations impossibles et empêche ainsi de parler de *marché commun* dans le secteur considéré nous paraît directement contraire à l'objectif de la directive énoncé dans son premier considérant.

Enfin, si l'interprétation proposée devait être retenue, elle entraînerait, croyons-nous, la nullité de l'article 5 de la directive pour violation de l'article 34 du traité dont les exigences sont, à notre sens, loin d'avoir été oubliées par les auteurs de la directive. Rappelons à cet égard que les termes du septième considérant sont impératifs: «Système . . ., qui n'entrave pas les échanges intracommunautaires». De plus, l'inclusion de l'exigence de la libre circulation dans le septième considérant seulement ne signifie pas que cet objectif est secondaire. Par cette référence, les auteurs de la directive ont voulu au contraire, croyons-nous, que *chacune* des dispositions de la directive soit interprétée de façon à ce que sa mise en œuvre ne puisse pas entraver les échanges intracommunautaires. D'ailleurs, on ne peut affirmer que cette exigence soit absente du corps même de la directive. Comme nous l'avons déjà dit, son article 13, alinéa 2, dispose que les indemnités éventuellement accordées aux entreprises soumises à des obligations de service public en application de l'article 5 «ne doivent pas . . . créer des courants artificiels d'échanges de produits». Le caractère *artificiel* des échanges nous semble la seule limite posée réellement par la directive au principe de la libre circulation des huiles usagées.

En conséquence, même si un État membre le juge nécessaire pour atteindre les objectifs des articles 2 à 4, il ne peut mettre en œuvre l'article 5 d'une manière incompatible avec la libre circulation des huiles usagées. Rien dans le système de la directive ne peut justifier de sacrifier la libre circulation à la protection de l'environnement ou aux économies d'énergie. Tous ces objectifs doivent être atteints concurremment. L'article 5 ne peut être interprété comme donnant aux États membres le pouvoir de juger seuls ce qu'ils doivent faire pour protéger l'environnement et assurer des économies

d'énergie sur le plan communautaire, alors qu'il existe, avec la directive, un système harmonisé. Les seules modalités que peuvent choisir les États membres pour assurer le respect des objectifs de la directive ont été déterminées par celles-ci. C'est dans le seul cadre de la directive que les États peuvent agir s'ils veulent rester en conformité avec le droit communautaire. Cette tâche devrait leur être facilitée par la latitude dont disposent les États membres quant au choix des moyens pour atteindre les résultats qu'elle prescrit.

c) Enfin, d'après les informations fournies par la Commission et non contestées par le Syndicat national, l'existence de réglementations d'autres États membres, prises en application de la directive et conformes à celles-ci, n'ayant pas pour objet ou pour effet d'entraver les échanges intracommunautaires confirme qu'il est possible de protéger l'environnement et de faire des économies d'énergie sans avoir à interdire les exportations d'huiles usagées. Parmi les législations nationales prises spécifiquement en applications de la directive [1], on peut citer les réglementations luxembourgeoise et néerlandaise. Aux termes du règlement grand-ducal du 26 juin 1980 concernant l'élimination des huiles usagées, l'activité d'un ou de plusieurs collecteurs agréés sur un même territoire déterminé ne constitue pas un motif de refus d'agrément. Tout titulaire d'un agrément peut obtenir, à sa demande, la qualité d'exportateur agréé. En application de la loi néerlandaise du 11 février 1976 portant réglementation relative aux déchets chimiques et aux huiles usagées [2], l'exportation d'huiles usagées est autorisée.

3) Il nous reste à examiner si la conclusion à laquelle nous sommes provisoirement parvenu ne doit pas être remise en cause sur la base de l'article 90 du traité.

a) Pour le Syndicat national et le gouvernement français, l'indisponibilité d'exportation est la conséquence des droits spéciaux et exclusifs au sens de l'article 90, paragraphe 1, accordés aux entreprises françaises agréées en application de l'article 5. L'octroi de ces droits ayant été jugé compatible avec le droit communautaire par la Commission dans la réponse donnée en son nom par M. Narjes à la question écrite déjà citée de M. Galland, l'indisponibilité d'exportation doit l'être aussi.

Le Syndicat national pense, en outre, que les entreprises agréées de ramassage et d'élimination des huiles usagées pourraient aussi être qualifiées d'entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général, dispensées de ce fait, en vertu de l'article 90, paragraphe 2, de la soumission aux règles du traité sous certaines conditions qui seraient remplies. Les interdictions d'exportation seraient en effet indispensables pour qu'elles puissent accomplir la mission qui leur a été impartie, et le développement des échanges n'en serait pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

b) A notre sens, en l'espèce, le recours à l'article 90 ne s'impose pas.

1 — Et même en ne tenant pas compte du cas de la république fédérale d'Allemagne, discuté par le Syndicat national en raison des subventions aux éliminateurs agréés qui, à ses yeux, aboutissent à une distorsion de concurrence, question qu'il ne nous appartient pas de trancher dans le cadre de la présente procédure.

2 — Wet houdende regels inzake chemische afvalstoffen en afgewerkte olie.

1) Tout d'abord la réponse à la question écrite de M. Galland ne nous semble pas décisive. Dans cette réponse, la Commission a estimé que l'article 4 du décret du 21 novembre 1979, qui est l'une des dispositions de ce texte entraînant l'interdiction des exportations, était compatible avec le droit communautaire dans la mesure où «l'agrément en cause pourrait être considéré comme l'octroi d'un droit exclusif au sens de l'article 90 du traité CEE, octroi qui ne serait pas, en tant que tel, incompatible avec les dispositions du traité et notamment avec celles concernant les règles de concurrence». Elle a encore déclaré que «cette réglementation n'est pas en contradiction avec la directive 75/439/CEE et notamment son article 5».

On constate donc à la lecture de cette réponse qu'elle ne se prononce pas explicitement sur la question des exportations. La teneur d'une réponse à une question écrite d'un membre du Parlement européen dépend évidemment des termes de la question. En l'espèce, la question posée concernait la compatibilité de la réglementation française avec le *droit* communautaire *de la concurrence.* C'est donc sur ce plan que la question se place, comme le montre les termes utilisés.

Cependant, dans la mesure où elle énonce de manière générale que l'article 4 du décret est conforme à l'article 5 de la directive et aux dispositions du traité, y compris donc à l'article 34 de celui-ci, elle nous paraît inexacte pour les raisons déjà indiquées. Il est à peine besoin de noter à cet égard que la valeur juridique d'une réponse à la question écrite d'un parlementaire n'est pas celle d'un texte de droit positif, encore moins d'une décision de la Cour de justice, laquelle est revêtue de l'autorité de la chose jugée. Une telle réponse n'est pas certes dépourvue de valeur quant à l'interprétation d'un texte, mais cette interprétation est donnée, explicitement ou implicitement, sous réserve de l'appréciation souveraine de la Cour de justice. On remarquera à cet égard l'emploi partiel du conditionnel.

2) Ensuite, l'article 90, paragraphe 1, pourrait-il légitimer une éventuelle violation de l'article 34? Son énoncé suffit à répondre négativement: «les États membres, en ce qui concerne ... les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édictent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 95 inclus».

3) Il en est de même pour le paragraphe 2.

Certes, nous croyons possible, sur la base de votre jurisprudence [1], de qualifier les entreprises françaises agréées de ramassage et d'élimination des huiles usagées d'entreprises «chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général» au sens de l'article 90, paragraphe 2.

Mais nous ne pensons pas que les interdictions d'exportations soient indispensables pour qu'elles puissent assurer leurs missions de ramassage et d'élimination exhaustives des huiles usagées sans compromettre leur rentabilité. Comme nous l'avons vu, en prévoyant la possibilité de subventions, qui ne doivent pas créer des courants artificiels d'échanges, aux entreprises de collecte et d'élimination en contrepartie des obligations que leur imposent les États membres en application de l'article 5, la directive elle-même apporte à ce problème une réponse qui sauvegarde la liberté du commerce intracommunautaire des huiles usagées.

1 — Arrêt du 21. 3. 1974, BRT et autres/SABAM et autres, affaire 127/73, Recueil p. 318, attendus 19 à 21, et arrêt du 14. 7. 1981, Züchner/Bayerische Vereinsbank, Recueil p. 2030, motif 7.

Par l'ensemble de ces considérations, nous concluons à ce que vous disiez pour droit, en réponse à la question que vous a posée le tribunal de grande instance de Versailles, que:

la directive 75/439/CEE du Conseil du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées, ne peut être comprise comme légitimant une réglementation nationale, adoptée pour sa mise en œuvre, qui a pour effet d'interdire les exportations d'huiles usagées à destination des autres États membres.