CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M^ME CHRISTINE STIX-HACKL

présentées le 7 mars 2002 [1]

I — Introduction

1. Par le présent recours, la Commission entend faire constater que la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6, paragraphe 2, 8, paragraphe 2, sous a), 13 et 17 de la directive 75/439/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées, telle que modifiée par la directive 87/101/CEE, du 22 décembre 1986 [2] (ci-après la «directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101»), et des articles 10, premier alinéa, CE et 249, troisième alinéa, CE.

2. Les griefs de la Commission portent sur la procédure d'autorisation applicable à certaines entreprises qui éliminent des huiles usagées, sur les conditions d'élimination des résidus provenant de la combustion des huiles usagées, sur la procédure de contrôle des entreprises qui éliminent des huiles usagées, et sur l'obligation de communiquer des informations à la Commission.

II — Cadre juridique

A — *Droit communautaire*

La directive 75/439

3. La directive 75/439 réglemente l'élimination des huiles usagées dans le but de protéger l'environnement contre les effets préjudiciables causés par le rejet, le dépôt ou le traitement des huiles usagées [3]. Pour atteindre ces objectifs, les États membres étaient tenus, en vertu des articles 2 à 4 de cette directive, dans sa version originale, de prendre les mesures nécessaires pour que la collecte et l'élimination des huiles usagées n'aient pas d'effet nocif, et de veiller à ce que l'élimination des huiles usagées soit effectuée dans la mesure du possible par réutilisation.

4. La directive 75/439 a été modifiée par la directive 87/101, principalement dans le

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 194, p. 23, et JO 1987, L 42, p. 43.

3 — Voir le troisième considérant de cette directive.

but de donner la priorité au retraitement des huiles usagées par le procédé de la régénération, dans le souci de réaliser des économies d'énergie.

5. La directive 87/101 a entièrement remplacé les articles 1er à 6 de la version originale de la directive 75/439 par de nouvelles dispositions.

6. L'article 6 de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, dispose désormais:

«1. Pour respecter les mesures prises en vertu de l'article 4, toute entreprise qui élimine les huiles usagées doit obtenir une autorisation. En tant que de besoin, cette autorisation est accordée après examen des installations.

2. Sans préjudice des exigences prévues par les dispositions nationales et communautaires concernant un objectif autre que celui visé par la présente directive, l'autorisation ne peut être délivrée aux entreprises qui régénèrent des huiles usagées ou qui utilisent des huiles comme combustible que si l'autorité compétente s'est assurée que toutes les mesures appropriées de protection de l'environnement et de la santé ont été prises, y compris le recours à la meilleure technologie disponible lorsqu'elle n'implique pas de coûts excessifs.»

7. L'article 8, paragraphe 2, de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, dispose notamment:

«Les États membres s'assurent en outre que:

a) les résidus provenant de la combustion des huiles usagées soient éliminés conformément à l'article 9 de la directive 78/319/CEE».

8. L'article 13 de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, prévoit:

«1. Les entreprises visées à l'article 6 sont contrôlées périodiquement par les États membres, notamment en ce qui concerne le respect des conditions d'autorisation.

2. Les autorités compétentes examinent l'évolution de l'état de la technologie et/ou de l'environnement en vue de réviser, le cas échéant, l'autorisation octroyée à une entreprise conformément à la présente directive.»

9. L'article 17 de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, dispose notamment:

«Chaque État membre communique périodiquement à la Commission ses connaissances techniques ainsi que les expériences et résultats découlant de l'application des dispositions prises en vertu de la présente directive.»

Les directives visées à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101

10. L'article 8, paragraphe 2, de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, renvoie à l'article 9 de la directive 78/319 CEE du Conseil, du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux [4].

4 — JO L 84, p. 43.

11. La directive 78/319 a été abrogée et remplacée, avec effet au 27 juin 1995, par la directive 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux [5], ci-après la «directive 91/689» [6].

12. L'article 9 de la directive 78/319 disposait:

«1. Les installations, établissements ou entreprises qui assurent le stockage, le traitement et/ou le dépôt de déchets toxiques et dangereux doivent obtenir une autorisation délivrée par les autorités compétentes. Ces déchets ne peuvent être stockés, traités et/ou déposés que par des installations, établissements ou entreprises ayant obtenu une telle autorisation. Les entreprises qui assurent le transport de déchets toxiques et dangereux doivent être contrôlées par les autorités compétentes des États membres.

2. L'autorisation visée au paragraphe 1 concerne notamment:

— les types et quantités de déchets,

5 — JO L 377, p. 20.

6 — Voir le premier considérant de cette directive, ainsi que son article 11, tel que modifié par la directive 94/31/CE du Conseil, du 27 juin 1994 (JO L 168, p. 28).

— les prescriptions techniques,

— les précautions à prendre,

— le(s) site(s) d'élimination,

— les méthodes d'élimination.

Cette autorisation peut, en outre, prescrire des indications précises à présenter à toute demande des autorités compétentes.

3. Les autorisations peuvent être accordées pour une durée déterminée, être renouvelées et être assorties de conditions et d'obligations.»

13. L'article 1er, paragraphe 2, de la directive 91/689 dispose:

«Sous réserve de la présente directive, la directive 75/442/CEE s'applique aux déchets dangereux.»

14. Cette directive 75/442/CEE est la directive du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets [7]. Elle a été modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991 [8] (ci-après la «directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156»).

15. L'article 9 de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, dispose:

«1. Aux fins de l'application des articles 4, 5 et 7, tout établissement ou toute entreprise qui effectue les opérations visées à l'annexe II A doit obtenir une autorisation de l'autorité compétente visée à l'article 6.

Cette autorisation porte notamment sur:

— les types et les quantités de déchets,

— les prescriptions techniques,

7 — JO L 194, p. 39.
8 — JO L 78, p. 32.

— les précautions à prendre en matière de sécurité,

— le site d'élimination,

— la méthode de traitement.

2. Les autorisations peuvent être accordées pour une durée déterminée, être renouvelables, être assorties de conditions et d'obligations, ou, notamment si la méthode d'élimination envisagée n'est pas acceptable du point de vue de la protection de l'environnement, être refusées.»

B — *Le droit national*[9]

16. Dispositions relatives aux huiles usagées:

— decreto-lei n° 88/91, du 23 février 1991, portant transposition, en vertu de son article 1er, de la directive 87/101 en droit national (ci-après le «décret-loi n° 88/91»);

— regulamento relatif à l'autorisation des activités de collecte, stockage, traitement préalable, régénération, récupération, combustion et incinération des huiles usagées (ci-après le «règlement annexé à l'arrêté n° 240/92»), approuvé par — et annexé à — la portaria n° 240/92, du 25 mars 1992, établissant, comme prévu dans le décret-loi n° 88/91 (article 8), le régime d'autorisation des activités liées aux huiles usagées (ci-après l'«arrêté n° 240/92»).

17. Dispositions relatives aux installations industrielles:

— decreto-lei n° 109/91, du 15 mars 1991, sur l'exercice de l'activité industrielle, tel que modifié par le decreto-lei n° 282/93, du 17 août 1993 (ci-après le «décret-loi n° 109/91»);

— portaria n° 314/94, du 24 mai 1994, sur le contenu des demandes d'ouverture d'installations industrielles (ci-après l'«arrêté n° 314/94»).

18. Dispositions relatives aux déchets:

— decreto-lei n° 239/97, du 9 septembre 1997, relatif au transport, au stockage,

9 — Les dispositions du droit national seront énumérées ci-après par référence à leur contenu.

au traitement, à la valorisation et à l'élimination des déchets (ci-après le «décret-loi n° 239/97»);

— portaria n° 961/98, du 10 novembre 1998, établissant, sur la base des articles 9 et 10 du décret-loi n° 239/97, les conditions d'autorisation des opérations de stockage, traitement, valorisation et élimination des déchets (ci-après l'«arrêté n° 961/98»).

19. Dispositions portant organisation du secteur de l'environnement:

— decreto-lei n° 189/93, du 24 mai 1993, portant création de la Direction générale de l'environnement (ci-après le «décret-loi n° 189/93»);

— decreto-lei n° 549/99, du 14 décembre 1999, portant organisation de l'Inspection générale de l'environnement (ci-après le «décret-loi n° 549/99»);

— decreto-lei n° 236/97, du 3 septembre 1997, portant création de l'Institut des déchets (ci-après le «décret-loi n° 236/97»).

III — Faits, procédure précontentieuse et procédure devant la Cour

20. Les États membres étaient tenus de transposer la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, avant le 1er janvier 1990.

21. Par lettres des 8 mars 1991, 13 avril 1992, 11 décembre 1992 et 18 avril 1994, le gouvernement portugais a informé la Commission que la directive 87/101 avait été transposée en droit interne par le décret-loi n° 88/91, du 23 février 1991, les arrêtés nos 240/92 et 1028/92, des 25 mars et 5 novembre 1992, et le Despacho conjunto dos Ministérios da Indústria e do Ambiente e Recursos Naturais du 26 avril 1993.

22. La Commission, estimant que la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, n'avait pas été correctement mise en œuvre par ces dispositions, a transmis au gouvernement portugais, le 4 juillet 1994, une lettre de mise en demeure l'invitant à prendre position à cet égard dans les deux mois.

23. La réponse donnée par le gouvernement portugais dans sa lettre du 26 octobre 1994 n'ayant pas, selon elle, écarté les

présomptions de manquement, la Commission a adressé à la République portugaise, le 27 novembre 1997, un avis motivé relevant plusieurs violations de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, et l'invitant à prendre les mesures nécessaires dans les deux mois, soit avant le 27 janvier 1998. Le gouvernement portugais a répondu par lettre du 25 février 1998.

24. La Commission, étant parvenue à la conclusion que la République portugaise a manqué à ses obligations, a introduit auprès de la Cour, par requête du 8 octobre 1999 inscrite au registre de la Cour le 13 octobre 1999, un recours au titre de l'article 226 CE contre cet État membre.

25. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que:

— en n'adoptant pas les mesures par lesquelles l'autorité compétente peut s'assurer, avant de délivrer l'autorisation aux entreprises qui régénèrent des huiles usagées ou les utilisent comme combustible, de la protection appropriée de la santé dans le cadre de l'utilisation d'huiles usagées comme combustible, et du recours à la meilleure technologie disponible lorsqu'elle n'implique pas de coûts excessifs, dans le cadre des activités de régénération des huiles usagées et de l'utilisation d'huiles usagées comme combustible;

— en ne prévoyant pas que les résidus provenant de la combustion des huiles usagées soient éliminés conformément aux dispositions de l'article 9 de la directive 78/319 et, à partir du 27 juin 1995, conformément à l'article 9 de la directive 75/442, lequel, tel que modifié par la directive 91/156, s'est, en vertu des dispositions de la directive 91/689, substitué à l'article 9 de la directive 78/319;

— en ne décidant ni contrôle périodique des entreprises qui régénèrent les huiles usagées ou qui utilisent des huiles usagées comme combustible ni analyse de l'évolution de l'état de la technologie et (ou) de l'environnement en vue de réviser, le cas échéant, les autorisations accordées à ces entreprises, et

— en ne communiquant pas à la Commission d'informations relatives aux connaissances techniques

et aux expériences et résultats acquis à l'occasion de l'application des dispositions prises en vertu de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101,

la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6, paragraphe 2, 8, paragraphe 2, sous a), 13 et 17 de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, et des articles 10, premier alinéa, CE et 249, troisième alinéa, CE;

2) condamner la République portugaise aux dépens.

IV — Examen des moyens soulevés par la Commission

A — *Premier moyen*

26. Par le premier moyen, la Commission fait grief à la République portugaise de n'avoir pas arrêté les mesures garantissant que les entreprises qui régénèrent les huiles usagées ou qui les utilisent comme combustible n'obtiennent une autorisation que si les critères mentionnés à l'article 6, paragraphe 2, de la directive n° 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101 — à savoir la protection de la santé et le recours à la meilleure technologie disponible lorsqu'elle n'implique pas de coûts excessifs — sont respectés [10].

1. Arguments des parties

Sur la garantie de la protection de la santé:

27. La *Commission* fait valoir que la délivrance par l'autorité nationale compétente de l'autorisation requise pour les entreprises qui utilisent les huiles usagées comme combustible doit nécessairement être subordonnée à la condition de garantir la protection de la santé. Pour des raisons de sécurité juridique, le régime d'autorisation applicable doit être clair et précis, afin de montrer aux entreprises concernées que la protection de la santé est une condition de l'autorisation.

28. Or la Commission relève ensuite qu'elle ne perçoit pas clairement quelles sont,

10 — Par rapport à l'avis motivé, la Commission ne conteste le régime d'autorisation des entreprises qui régénèrent des huiles usagées que du point de vue de l'exigence du recours à la meilleure technologie disponible, et le régime d'autorisation des entreprises qui utilisent les huiles usagées comme combustible du point de vue aussi bien de la garantie du recours à la meilleure technologie disponible que de la protection de la santé.

parmi les dispositions mentionnées par le gouvernement portugais, celles qui s'appliquent à l'autorisation des entreprises qui utilisent les huiles usagées comme combustible.

29. La section VI du règlement annexé à l'arrêté n° 240/92 se borne à interdire l'utilisation d'huiles usagées comme combustible dans l'industrie alimentaire, ce qui est insuffisant.

30. En ce qui concerne les dispositions générales de la législation industrielle invoquées par le gouvernement portugais, la Commission relève que, si l'arrêté n° 961/98 prévoit effectivement des éléments en ce sens pour la demande d'autorisation, cet arrêté n'est toutefois entré en vigueur qu'après l'expiration du délai imparti par l'avis motivé, et qu'il ne peut donc plus être pris en considération dans le cadre de la présente procédure en manquement.

31. Le *gouvernement portugais* fait valoir que, selon une jurisprudence constante de la Cour, une directive n'exige pas nécessairement une transposition formelle et textuelle dans une disposition légale expresse et spécifique, mais peut se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure effectivement de manière claire et précise la pleine application de la directive [11].

32. Selon le gouvernement portugais, l'essentiel est que la demande d'autorisation en vue de l'utilisation d'huiles usagées comme combustible comporte effectivement — sans qu'il soit besoin d'imposer une description expresse particulière — les éléments indispensables permettant à l'autorité compétente de juger si la protection de la santé est assurée.

33. Le gouvernement portugais reconnaît que la protection de la santé n'est pas explicitement prise en considération dans la section VI du règlement annexé à l'arrêté n° 240/92. Mais les entreprises qui utilisent les huiles usagées comme combustible sont en tout état de cause soumises aux règles générales sur l'exercice d'une activité industrielle. Le gouvernement portugais renvoie à cet égard à l'obligation des exploitants d'exercer leur activité de manière à adopter en particulier des mesures préventives en vue d'éliminer ou de réduire les risques susceptibles d'affecter les personnes [12].

34. La législation industrielle prévoit, en outre [13], que la demande de licence qui doit être présentée à l'organisme qui délivre les autorisations doit comporter, en vertu des règles applicables, une évaluation des incidences sur l'environnement, et que l'organisme qui délivre les autorisations doit consulter les organismes ayant des attributions dans le secteur industriel, notamment sur les questions de santé. Les conditions et

11 — En particulier, arrêt du 20 mars 1997, Commission/Allemagne (C-96/95, Rec. p. I-1653).

12 — Articles 4 et 5 du décret-loi n° 109/91.

13 — Article 9 du décret-loi n° 109/91.

exigences imposées par ces organismes doivent obligatoirement être intégrées dans l'autorisation. Enfin, les dispositions de la législation industrielle prévoient que, en cas de risque grave pour la santé, les autorités doivent prendre immédiatement les mesures qui s'imposent [14].

35. Le gouvernement portugais invoque ensuite une disposition prévoyant la présentation d'une étude des risques [15], ainsi que l'arrêté n° 961/98, qui soumet les opérations de stockage, de traitement, de valorisation et d'élimination des déchets à autorisation préalable du ministre de l'Environnement. Il fait valoir que la demande d'autorisation doit aussi comporter des éléments propres à garantir les mesures appropriées de protection de la santé.

Sur le recours à la meilleure technologie disponible

36. La *Commission* estime que les dispositions nationales invoquées par le Portugal ne garantissent pas que le recours à la meilleure technologie disponible constitue une *condition de l'autorisation* en vue de la régénération des huiles usagées et de leur utilisation comme combustible. Les dispositions nationales invoquées sont, au demeurant, trop éparses et vagues pour assurer une sécurité juridique suffisante.

37. Le *gouvernement portugais* invoque tout d'abord essentiellement, en ce qui concerne les entreprises qui régénèrent les huiles usagées, des dispositions du règlement portugais sur les huiles usagées: d'une part, le plan des installations à joindre à la demande d'autorisation doit comporter une description détaillée de l'activité avec la spécification des procédés technologiques [16], ce qui permet à l'autorité compétente de vérifier s'il est vraiment prévu d'utiliser la meilleure technologie disponible; d'autre part, le dossier de la demande doit aussi être communiqué, pour avis, à l'Institut des déchets [17]. Celui-ci est tenu de prendre en compte le critère de la technologie. Le but visé à cet égard est d'éviter ou de réduire la nocivité des déchets, en particulier par le recyclage et l'adaptation des procédés de fabrication au moyen des «technologies appropriées» [18].

38. Le gouvernement portugais invoque de surcroît des dispositions de la législation industrielle qui s'appliquent à l'ensemble des entreprises, y compris donc celles en cause. Il invoque en particulier la disposition selon laquelle l'activité industrielle doit être exercée «en tenant compte de l'état d'avancement de la technologie» [19]. En outre, une évaluation des risques doit être jointe aux plans de l'installation, et elle doit inclure «le choix des technologies permettant d'éviter ou de restreindre l'emploi d'appareils ou de produits dangereux» [20].

14 — Article 13 du décret-loi n° 109/91.

15 — Article 2, point 4, de l'arrêté n° 314/94.

16 — Article 13 du règlement annexé à l'arrêté n° 240/92.

17 — Article 15 du même règlement.

18 — Article 4, paragraphe 1, du décret-loi n° 239/97.

19 — Article 4 du décret-loi n° 109/91.

20 — Article 2, point 4, sous b), de l'arrêté n° 314/94.

2. Appréciation

39. En vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, toute entreprise qui élimine les huiles usagées doit obtenir une autorisation qui, en tant que de besoin, est accordée après examen des installations. Pour les entreprises qui régénèrent des huiles usagées ou qui les utilisent comme combustible, l'article 6, paragraphe 2, de ladite directive soumet l'autorisation à des conditions particulières, puisqu'elle «ne peut être délivrée» à ces entreprises «que si l'autorité compétente s'est assurée que toutes les mesures appropriées de protection de l'environnement et de la santé ont été prises, y compris le recours à la meilleure technologie disponible lorsqu'elle n'implique pas de coûts excessifs».

40. Cela signifie que la procédure d'autorisation doit être aménagée en droit national de telle sorte qu'une entreprise qui élimine des huiles usagées ou les utilise comme combustible ne puisse obtenir une autorisation délivrée par l'autorité compétente que si elle a pris toutes les mesures requises, de sorte qu'il s'agit d'une *condition matérielle d'autorisation.*

41. Des dispositions nationales qui exigent que la demande d'autorisation comporte certaines pièces et informations permettent, certes, à l'autorité de déterminer si les mesures en cause ont ou non été prises, mais elles n'établissent pas, comme l'exige la directive, que l'exécution de ces mesures est une condition de l'autorisation.

42. Il convient donc, en premier lieu, d'examiner la transposition de l'article 6, paragraphe 2, du point de vue du critère d'autorisation relatif à la protection de la santé.

43. Les dispositions de la législation industrielle invoquées à cet égard par le gouvernement portugais établissent l'obligation générale, dans le cadre de l'exercice de l'activité industrielle, de garantir en particulier la sécurité des personnes et de prévenir tout risque à cet égard. Mais cela ne garantit pas pour autant que seules les entreprises qui ont pris toutes les mesures appropriées du point de vue de la protection de la santé obtiennent une autorisation.

44. De la même manière, si les mesures de protection prévues par le droit industriel permettent effectivement aux autorités de réagir aux situations de risque qui se manifestent pendant l'exercice de l'activité d'une entreprise, elles ne concernent pas la procédure d'autorisation qui doit précéder l'entrée en fonctionnement d'une entreprise.

45. L'étude de risque et l'évaluation des incidences sur l'environnement font partie de la demande d'autorisation; elles fournissent donc, certes, une base d'appréciation en vue de l'octroi de l'autorisation, mais elles ne suffisent pas non plus, en elles-mêmes, à garantir que la condition requise pour l'octroi de l'autorisation est remplie. Cet objectif n'est pas non plus assuré par le fait que certains organismes doivent être consultés sur des questions de santé et peuvent formuler des obligations.

46. En ce qui concerne, enfin, l'arrêté n° 961/98, il suffit de relever que, selon une jurisprudence constante de la Cour, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé par l'avis motivé [21]. La République portugaise n'a pas contesté que l'arrêté n° 961/98 n'a été adopté que le 10 novembre 1998, soit en dehors du délai susmentionné, qui a expiré le 27 janvier 1998, de sorte qu'il n'y a pas lieu, ainsi que la Commission l'a fort justement relevé, d'examiner cette disposition dans le cadre de la présente affaire.

47. Aucune des dispositions dont se prévaut la République portugaise n'établit donc, comme l'exige l'article 6, paragraphe 2, de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, que l'autorisation n'est obligatoirement délivrée aux entreprises qui utilisent des huiles usagées comme combustible que si l'intéressé a pris toutes les mesures appropriées de protection de la santé.

48. Il convient, en deuxième lieu, d'examiner si les conditions d'autorisation répondent aux exigences de ladite directive en ce qui concerne l'obligation de recourir à la meilleure technologie disponible en l'espèce.

49. Les dispositions récentes qui visent la demande d'autorisation, à savoir celles qui concernent une étude de risque et — pour les entreprises qui régénèrent les huiles usagées — les plans d'installation, fournissent là encore, certes, des informations nécessaires à l'examen de la demande, mais elles ne suffisent pas à garantir que le recours à «la meilleure technologie disponible» constitue effectivement une condition de l'autorisation.

50. Cette garantie ne résulte pas non plus du droit de l'Institut des déchets de donner son avis sur la demande d'autorisation, d'autant plus que nul n'a avancé que cet avis s'imposerait, et qu'il n'est question que d'un objectif concernant les «technologies appropriées», et non pas des «meilleures technologies disponibles».

21 — Notamment, arrêt du 12 décembre 2000, Commission/Portugal (C-435/99, Rec. p. I-11179, point 16).

51. Enfin, le fait que la législation industrielle générale impose l'obligation d'exercer l'activité industrielle en tenant compte de l'état d'avancement de la technologie ne garantit pas non plus que les entreprises n'obtiennent une autorisation pour la régénération des huiles usagées ou pour leur utilisation comme combustible que si elles recourent à la meilleure technologie disponible qui n'implique pas de coûts excessifs.

52. Le premier moyen de la Commission est donc fondé.

B — *Deuxième moyen*

1. Arguments des parties

53. La *Commission* fait valoir que la République portugaise a négligé, à l'encontre de l'article 8, paragraphe 2, sous a), de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, d'établir que les résidus provenant de la combustion des huiles usagées doivent être éliminés conformément à l'article 9 de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, qui, à partir du 27 juin 1995, a remplacé l'article 9 de la directive 78/319.

54. La référence à l'article 9 de la directive 78/319 qui figure à l'article 8, paragraphe 2, sous a), de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, devrait en effet être comprise, en l'absence d'indication particulière, depuis qu'elle a été abrogée par la directive 91/689, comme une référence à l'article 9 de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156.

55. En vertu de l'article 1^er, paragraphe 2, de la directive 91/689, la directive 75/442 s'applique en effet aux déchets dangereux sous réserve de la directive 91/689. Mais, puisque la directive 91/689 ne comporte pas de dispositions particulières propres qui s'y opposeraient, l'article 9, en particulier, de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, s'applique aussi aux déchets dangereux. Cet article soumet l'élimination des résidus provenant de la combustion d'huiles usagées à l'autorisation préalable de l'autorité compétente, et établit les conditions d'obtention de cette autorisation.

56. Selon la Commission, une comparaison entre les termes de l'article 9 de la directive 78/319 et ceux de l'article 9 de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, montre qu'ils sont pour l'essentiel identiques. Dans ces conditions, la Commission est habilitée, selon la jurisprudence de la Cour [22], à se référer, pour la première

22 — Arrêt du 9 novembre 1999, Commission/Italie (C-365/97, Rec. p. I-7773).

fois dans la requête, à la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156.

57. Aucune des dispositions invoquées par la République portugaise au cours de la procédure précontentieuse ne correspond à une transposition de l'article 9 de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, donc à l'élimination des résidus provenant de la combustion d'huiles usagées.

58. L'arrêté n° 961/98 constitue en revanche une transposition pertinente, mais il n'est entré en vigueur qu'après l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé et ne peut donc plus être pris en considération.

59. Le *gouvernement portugais* conteste la recevabilité de ce grief de la Commission, car la transposition de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, n'était pas visée dans l'avis motivé. Il s'agit de «faits nouveaux», ce qui porte atteinte aux droits de la défense de la République portugaise.

60. Il soutient que l'article 9 de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, a néanmoins été intégralement transposé. Selon le décret-loi n° 88/91, toute opération de stockage et de dépôt d'huiles usagées et de leurs résidus nuisible aux sols est interdite, le transport, l'élimination et la valorisation des huiles usagées étant soumis à autorisation du directeur général de la qualité de l'environnement [23].

61. Depuis 1997, les opérations de stockage, traitement, valorisation et élimination de déchets sont en outre soumises, en vertu du décret-loi n° 239/97, à une autorisation préalable [24] qui, en ce qui concerne les résidus provenant de la combustion d'huiles usagées, est délivrée par le ministre de l'Environnement [25]. En vertu du décret-loi n° 961/98 [26], la demande d'autorisation doit comprendre des pièces concernant particulièrement les normes techniques relatives à l'installation, aux mesures de sécurité à prendre, au site de retraitement et à la méthode utilisée.

2. Appréciation

a) Sur la validité de la référence à l'article 9 de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, pour la première fois dans la requête

62. Le gouvernement portugais fait valoir que la Commission n'est pas habilitée à se

23 — Articles 2 et 4, paragraphe 2, dudit décret-loi.

24 — Article 8, paragraphe 1, dudit décret-loi.

25 — Article 9 du même décret-loi.

26 — Dispositions combinées de l'article 10 du décret-loi n° 239/97 et de l'article 3, sous c), et des annexes I et II de l'arrêté n° 961/98.

référer pour la première fois dans sa requête, en ce qui concerne la transposition de l'article 8, paragraphe 2, sous a), de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, non pas à l'article 9 de la directive 78/319, mais aussi à l'article 9 de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156.

63. Il convient tout d'abord, compte tenu de la complexité des renvois, de déterminer si l'article 9 de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, s'est réellement substitué à l'article 9 de la directive 78/319.

64. Il ressort des considérants de la directive 91/689 qu'elle s'est substituée à la directive 78/319, et ceci à partir de l'abrogation de cette dernière, à compter du 27 juin 1995[27]. De ce point de vue, il semble justifié de comprendre désormais le renvoi à la directive 78/319 figurant à l'article 8, paragraphe 2, sous a), de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, comme un renvoi à la directive 91/689.

65. La directive 91/689, par la clause de réserve figurant sous son article 1^er, paragraphe 2, étend, dans la mesure où elle n'établit pas de règles particulières, l'applicabilité de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, aux déchets dangereux.

66. Puisque la directive 91/689 ne comporte aucune disposition particulière à ce sujet, l'article 9 de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, devient ipso facto applicable aux résidus provenant de la combustion d'huiles usagées.

67. Il convient donc, de ce point de vue, de se rallier à la thèse de la Commission selon laquelle le renvoi figurant à l'article 8, paragraphe 2, sous a), doit désormais être compris comme un renvoi à l'article 9 de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156.

68. Mais il reste à examiner l'ampleur de l'objet du litige dans l'avis motivé et dans la requête.

69. En vertu de la jurisprudence constante de la Cour, la lettre de mise en demeure et l'avis motivé délimitent l'objet du litige, qui ne peut plus être étendu ensuite. Dans le cas contraire, l'État membre serait privé de la possibilité de présenter ses observations, qui constitue une garantie essentielle vou-

27 — Article 11 de la directive 91/689, telle que modifiée par la directive 94/31.

lue par le traité, et une forme substantielle de la régularité de la procédure constatant un manquement d'un État membre. Par conséquent, l'avis motivé et le recours de la Commission doivent reposer sur les mêmes griefs que ceux de la lettre de mise en demeure [28].

70. La Cour a toutefois jugé, dans son arrêt Commission/Italie, sur lequel la Commission s'appuie en l'espèce, qu'«il n'en demeure pas moins que, lorsqu'un changement du droit communautaire intervient au cours de la *procédure précontentieuse*, la Commission est recevable à faire constater un manquement aux obligations qui trouvent leur origine dans la version initiale d'une directive, par la suite modifiée ou abrogée, qui ont été *maintenues* par de nouvelles dispositions» [29].

71. Dans la présente affaire, la procédure précontentieuse a été engagée par la lettre de mise en demeure émise par la Commission au titre de l'article 226 CE le 4 juillet 1994. Au cours de la procédure précontentieuse, l'article 9 de la directive 78/319, auquel renvoie l'article 8, paragraphe 2, de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, et auquel la Commission s'est référée aussi bien dans la lettre de mise en demeure que dans l'avis motivé, a été abrogé et remplacé par l'article 9 de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156.

28 — Arrêt du 29 septembre 1998, Commission/Allemagne (C-191/95, Rec. p. I-5449, point 55).

29 — Arrêt précité (note 22), point 36; c'est nous qui soulignons.

72. L'arrêt Commission/Italie portait sur la modification d'une directive au cours de la procédure précontentieuse, qui avait durci certaines de ses dispositions. La Cour a jugé à cet égard que la non-transposition ne peut être invoquée sur la base de la nouvelle version de la directive (non mentionnée dans l'avis motivé) que si elle porte sur des obligations qui étaient déjà établies dans la version initiale mentionnée dans l'avis motivé [30].

73. Il convient, certes, de relever, dans le cas d'espèce, que la modification effectuée au cours de la procédure précontentieuse n'a pas porté sur le libellé même de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, c'est la directive 78/319, à laquelle renvoie la première directive mentionnée, qui a été remplacée. Mais ce fait ne change, en soi, rien sur le fond.

74. Il convient bien plutôt d'examiner dans quelle mesure les obligations auxquelles l'article 8, paragraphe 2, sous a), de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, soumet l'élimination des résidus provenant de la combustion des huiles usagées, qui figurent désormais à l'article 9 de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, étaient déjà imposées par l'article 9 de la directive 78/319.

30 — Arrêt précité (note 22), points 36 et 39.

75. L'article 9 de la directive 78/319 soumet à autorisation les activités des entreprises et les établissements visés, mentionne les points sur lesquels l'autorisation doit plus spécialement porter, et impartit aux États membres une obligation de surveillance. La possibilité d'assortir l'autorisation de conditions et d'obligations, de la soumettre à des délais ou de la renouveler est prévue au paragraphe 3 de cette disposition.

76. L'article 9, paragraphe 1, de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, soumet à autorisation les établissements ou entreprises qui éliminent les résidus de la combustion d'huiles usagées. Ce paragraphe comporte également une énumération (non exhaustive) des points sur lesquels porte l'autorisation. En vertu du paragraphe 2 de cet article, les autorisations peuvent être assorties de conditions et d'obligations, être accordées pour une durée déterminée *ou* «notamment si la méthode envisagée n'est pas acceptable du point de vue de la protection de l'environnement, être refusées».

77. L'article 9, paragraphes 1 et 2, de la directive 78/319, tout comme l'article 9, paragraphe 1, de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, ne mentionne pas les conditions d'autorisation mais uniquement, à côté de l'obligation même de détenir une autorisation, certains aspects du contenu de l'autorisation elle-même. Au fond, il ne découle pas des dispositions susmentionnées que l'autorisation peut être refusée dans le cas où les conditions d'autorisation ne sont pas réunies. Contrairement à l'article 9, paragraphe 3, de la directive 78/319, l'article 9, paragraphe 2, de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, comporte aussi, au surplus, la possibilité de refuser les autorisations, sous certaines conditions («notamment si la méthode envisagée n'est pas acceptable du point de vue de la protection de l'environnement»). Même si l'article 9, paragraphe 2, de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, ne prévoit, tout comme l'article 9, paragraphe 3, de la directive 78/319, qu'un simple pouvoir (selon l'un et l'autre paragraphes: «Les autorisations peuvent...»), les États membres sont en tout état de cause tenus, dans le cadre d'une transposition, de prévoir, non seulement la possibilité de délivrer des autorisations pour une durée limitée ou déterminée, de les renouveler ou de les reconduire, mais aussi, *de surcroît*, la possibilité de refuser l'autorisation, comme le prévoit cette disposition.

78. Puisque l'obligation de transposition a été étendue à cet égard — au détriment de l'État membre —, en ce qui concerne la possibilité de refus prévue à l'article 9, paragraphe 2, de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, par rapport à l'obligation établie à l'article 9, paragraphe 3, de la directive 78/319 mentionné dans l'avis motivé, il n'y a pas lieu d'examiner un manquement à cet égard dans la présente affaire.

79. Mais, dans la mesure où des obligations existaient déjà sur la base de l'article 9 de la directive 78/319 et ont été reprises, à compter du 27 juin 1995, à l'article 9 de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, la requête n'élargit pas la portée du litige. Le gouvernement portugais a donc eu la possibilité de prendre position à cet égard — mais seulement à cet égard — sur les griefs de la Commission relatifs aux obligations résultant des dispositions combinées des articles 8, paragraphe 2, sous a), de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, et 9 de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156. La différence de référence entre la requête et l'avis motivé n'entraîne donc pas d'irrecevabilité de ce chef, dans la mesure où les mêmes obligations existaient déjà en vertu de l'article 9 de la directive 78/319, et ont simplement été reprises à l'article 9 de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156; dans la mesure où l'article 9 de la directive 78/319 n'imposait pas ces obligations, le grief est irrecevable.

b) Sur la violation de l'article 8, paragraphe 2, sous a), de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101

80. En raison de l'irrecevabilité partielle du recours, l'analyse peut désormais s'inscrire dans le cadre restreint que nous avons tracé.

81. Il ressort des dispositions de l'article 8, paragraphe 2, sous a), de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, combinées avec celles de l'article 9 de la directive 78/319 et, à partir du 27 juin 1995, avec celles de l'article 9 de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, que les États membres sont tenus de soumettre l'élimination de résidus provenant de la combustion d'huiles usagées à une autorisation préalable, qui porte notamment sur les types et les quantités de déchets, les prescriptions techniques, les précautions à prendre en matière de sécurité, le site d'élimination et la méthode de traitement. Les États membres sont donc tenus de prévoir une procédure d'autorisation appropriée. Ils doivent, en outre, prévoir la possibilité de délivrer les autorisations pour une durée déterminée, de les reconduire ou de les renouveler, et de les assortir de conditions et d'obligations. Il n'y a pas lieu, comme on l'a dit précédemment, d'examiner en l'espèce les obligations dépassant ce cadre.

82. Le gouvernement portugais fait valoir qu'il a exécuté ses obligations avec les décrets-lois n^{os} 88/91 et 239/97, et avec l'arrêté n° 961/98.

83. Le décret-loi n° 88/91 ne comporte pas de mesures adéquates de transposition, puisque son article 2, qui vise également les résidus provenant de la combustion d'huiles usagées, ne prévoit pas de procédure d'autorisation pour l'élimination des résidus de la combustion d'huiles usagées, mais seulement une interdiction de stocker et de déposer des huiles usagées et des

résidus de leur retraitement et, si son article 4 comporte une procédure d'autorisation, celle-ci ne concerne que les huiles usagées, et non les résidus provenant de leur combustion.

84. Les articles 8 et 9 du décret-loi n° 239/97 établissent seulement que l'élimination des résidus provenant de la combustion d'huiles usagées, considérés comme des «déchets», est soumise à autorisation préalable du ministre de l'Environnement.

85. Les modalités plus précises de cette procédure d'autorisation ressortent, selon la thèse du gouvernement portugais, de l'arrêté n° 961/98, mais celui-ci ne saurait entrer en ligne de compte dans la présente affaire, puisqu'il n'a été adopté qu'après l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé [31].

86. Puisque les dispositions citées du décret-loi n° 239/97 ne prévoient en réalité qu'une obligation de détenir une autorisation, mais n'établissent pas une procédure d'autorisation garantissant un examen approprié de la demande, les obligations présentement en cause, ressortant des dispositions de l'article 8, paragraphe 2, sous a), de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, combinées avec celles de l'article 9 de la directive 78/319 et, à partir du 27 juin 1995, avec celles de l'article 9 de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, ne sont pas non plus correctement transposées par le décret-loi n° 239/97.

87. Le deuxième moyen de la Commission est donc recevable et fondé, dans la mesure restreinte précédemment précisée, ce moyen étant pour le reste irrecevable.

C — *Troisième moyen*

1. Arguments des parties

88. La Commission fait grief à la République portugaise de n'avoir inscrit dans sa législation ni le contrôle périodique des entreprises qui régénèrent les huiles usagées ou les utilisent comme combustible, prévu à l'article 13, paragraphe 1, de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, ni les mesures légales nécessaires en vertu du paragraphe 2 de cette disposition pour analyser l'évolution de la technologie et de l'environnement, en vue de réviser, le cas échéant, les autorisations accordées. Dans sa réponse à l'avis motivé, le gouvernement portugais n'a pas contesté que, tout au moins, le règlement annexé à l'arrêté n° 240/92 ne comporte pas de dispositions en ce sens.

31 — Voir ci-dessus, point 46.

Sur le contrôle périodique

89. La *Commission* estime qu'aucune des dispositions invoquées par le gouvernement portugais ne garantit que le contrôle exigé par l'article 13, paragraphe, de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, est systématiquement et périodiquement effectué. La Commission souligne en particulier que cela n'est pas suffisamment garanti par le fait que, selon les dires du gouvernement portugais, les entreprises peuvent «à tout moment» faire l'objet d'un contrôle.

90. En ce qui concerne le plan annuel d'inspection périodique des installations de retraitement des ordures, invoqué par le gouvernement portugais, la Commission a, certes, admis à l'audience qu'il ne s'agit pas d'une simple pratique administrative, mais elle a maintenu ses doutes sur la transposition correcte de l'article 13, paragraphe 1, de ladite directive.

91. Le *gouvernement portugais* invoque, tout d'abord, les dispositions de plusieurs décrets-lois qui prévoient le contrôle du respect du décret-loi considéré [32].

92. Par ailleurs, l'Institut des déchets a pour mission de mettre à exécution la politique nationale des déchets, et de contrôler le respect des normes et règles techniques. L'Institut des déchets conduit, en coopération avec différents services, des opérations intersectorielles, notamment dans le secteur des déchets industriels [33].

93. Le gouvernement portugais ajoute que la possibilité demeure, en cas de risque grave, de prendre des mesures d'urgence et d'imposer des amendes et des sanctions [34].

94. Il fait également valoir que la législation industrielle permet aux tiers de présenter une réclamation [35], qui donne lieu à des mesures appropriées, en particulier des visites d'inspection [36].

95. Le gouvernement portugais expose enfin que l'Inspection générale de l'Environnement, qui est chargée de l'inspection des installations industrielles et des autres agents de pollution, est notamment tenue d'effectuer des inspections ordinaires, selon un plan annuel arrêté par le ministre, et des inspections extraordinaires, dont les résultats doivent être communiqués au ministre chargé du contrôle du secteur [37].

32 — Articles 5 du décret-loi n° 88/91, 12 du décret-loi n° 109/91 et 18 du décret-loi n° 239/97.

33 — Articles 2, paragraphe 1, et 13, paragraphe 2, du décret-loi n° 236/97.

34 — Articles 19 à 21 du décret-loi n° 239/97.

35 — Dispositions combinées des articles 7 du décret-loi n° 109/91 et 8 de l'arrêté n° 961/98.

36 — Article 7, paragraphe 2, du décret-loi n° 961/98.

37 — Article 6, paragraphe 4, du décret-loi n° 189/93.

Sur l'analyse de l'évolution de l'état de la technologie et de l'environnement, et sur la révision des autorisations

96. La *Commission* souligne que le gouvernement portugais ne devrait pas confondre cela avec l'obligation de s'adapter aux critères imposés par des dispositions (nouvelles) du droit communautaire dans le domaine de l'environnement et de la technologie.

97. L'article 13, paragraphe 2, de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, exige en effet que les États membres analysent en permanence l'évolution dans le domaine des techniques afin, dans le cas où, par exemple, des appareils ou des machines plus modernes arrivent sur le marché, de modifier en ce sens l'autorisation accordée à une entreprise. De même, les États membres doivent suivre l'évolution de l'environnement et, en cas de dégradation de celui-ci dans la zone d'implantation d'une entreprise, réviser en conséquence l'autorisation qu'elle détient. Le seul recours à des mesures de contrôle ne suffit pas à garantir le respect de l'obligation de suivre l'évolution de l'état de la technologie et de l'environnement.

98. Le *gouvernement portugais* estime que l'adaptation permanente à l'évolution de l'état de la technologie et de l'environnement est réalisée dès lors que des réglementations nationales nouvelles, tel le décret-loi n° 239/97, correspondent pour l'essentiel à une transposition des dispositions communautaires dans le domaine du progrès technique et scientifique.

99. En outre, le législateur portugais n'est pas tenu de se limiter, lorsqu'il modifie sa législation, à transposer les directives. Il ne s'agit du reste pas ici de décisions de l'administration, mais du législateur.

100. Il ajoute que le ministre de l'Environnement ou le ministre de la Santé sont tenus, en cas de menace grave pour l'environnement ou la santé publique, de prendre des mesures conservatoires; il existe de surcroît des possibilités générales de contrôle et des mesures appropriées dans la législation industrielle [38].

101. Enfin, diverses dispositions du droit national prévoient des sanctions qui peuvent être infligées en cas d'infraction (contre ces dispositions) [39].

38 — Articles 19 du décret-loi n° 239/97 et 12 et 13 du décret-loi n° 109/91.

39 — Articles 16 du décret-loi n° 109/91, 20, paragraphe 1, et 8, paragraphe 1, du décret-loi n° 239/97.

2. Appréciation

a) Sur le contrôle périodique

102. Selon les considérants de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, il convient, dans le but de préserver l'environnement, de créer un mécanisme d'autorisation adapté, ainsi qu'un système approprié de contrôle (a posteriori) [40]. Les États membres sont ainsi tenus, aux termes de l'article 13, paragraphe 1, de cette directive, d'assurer un contrôle périodique des entreprises chargées, conformément à l'article 6 de la même directive, de l'élimination des huiles usagées, du point de vue du respect des conditions de l'autorisation.

103. Les dispositions relatives aux compétences en matière de contrôle figurant dans différents décrets-lois, invoqués par le gouvernement portugais, ne satisfont pas à ces exigences. D'une part, il n'est établi aucune obligation de contrôle régulier ou périodique, mais de simples pouvoirs de contrôle et, d'autre part, ceux-ci ne portent manifestement que sur le respect des dispositions des différents décrets-lois, et non pas spécifiquement sur le respect des conditions d'autorisation mentionnées à l'article 13, paragraphe 1. Les dispositions relatives au domaine de compétence de l'Institut des déchets sont, pour les mêmes motifs, insuffisantes.

104. De la même manière, le contrôle périodique — obligatoire — du respect des conditions d'autorisation ne peut pas être assuré par la *possibilité*, prévue par la législation industrielle, d'une réclamation, qui *peut* être suivie d'une inspection de contrôle. Dans la mesure où, au demeurant, le gouvernement portugais a invoqué à cet égard des dispositions du décret-loi n° 961/98, celui-ci ne saurait, là encore être pris en considération [41].

105. De même, les mesures conservatoires et les possibilités de sanctions prévues dans différents textes ne garantissent pas un contrôle régulier du respect des conditions d'autorisation. Elles peuvent tout au plus constituer une réaction aux conséquences d'un fonctionnement non conforme à l'autorisation.

106. En ce qui concerne enfin l'argument selon lequel le service d'inspection et de surveillance de l'environnement doit effectuer des inspections selon un plan annuel à approuver par le ministre, il n'en ressort ni

40 — Voir les septième et huitième considérants.

41 — Voir ci-dessus, point 46.

que des inspections sont périodiquement prévues pour les entreprises qui éliminent les huiles usagées ni que ces inspections contrôlent spécifiquement le respect des conditions d'autorisation. Dans la mesure où le gouvernement portugais s'est du reste référé, en ce qui concerne le rôle de la direction générale de l'environnement, au décret-loi n° 549/99, il convient de relever que le délai imparti dans l'avis motivé a expiré avant l'entrée en vigueur de ce décret-loi [42].

107. Il ressort de ce qui précède que l'article 13, paragraphe 1, de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, n'a pas été correctement transposé par le gouvernement portugais.

b) Sur l'analyse de l'évolution de l'état de la technologie et de l'environnement, et sur le contrôle des autorisations

108. Le mécanisme de contrôle établi à l'article 13, paragraphe 1, de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, est complété, au paragraphe 2 de cette disposition, par un élément dynamique, qui doit permettre que les autorisations, une fois délivrées, soient adaptées à l'évolution de l'état de la technologie et de l'environnement.

109. Il convient tout d'abord de repousser l'argument général du gouvernement portugais, selon lequel l'adaptation requise serait déjà assurée par l'évolution continue des dispositions du droit national, en particulier lorsqu'elles transposent les dispositions communautaires. D'une part, les obligations de transposition du droit communautaire existent aussi indépendamment de l'article 13, paragraphe 2, de ladite directive, et, d'autre part, cette disposition porte spécialement sur une possibilité continue de contrôle, dans la mesure où les développements observés pourraient obliger les administrations compétentes à procéder à des adaptations individuelles des autorisations.

110. En ce qui concerne ensuite les dispositions nationales invoquées par le gouvernement portugais, il s'agit là, d'une part, d'une habilitation générale en vue de contrôler le respect des dispositions de la législation industrielle et, d'autre part, de dispositions prévoyant la possibilité de prendre des mesures conservatoires en cas de risque (majeur) pour l'environnement ou pour la santé. Mais ces dispositions n'imposent aucune obligation de contrôle ni — le cas échéant — d'adaptation. Invoquer les dispositions spéciales portant sanctions figurant dans différents textes réglementaires ne saurait davantage permettre de réfuter le grief pris de la non-transposition de cette obligation.

42 — Le décret-loi n° 549/99 date du 14 décembre 1999, alors que le délai imparti dans l'avis motivé a déjà expiré le 27 janvier 1998: voir à cet égard notre exposé sous le point 46 et la note 21.

111. Le troisième moyen invoqué par la Commission est donc lui aussi fondé.

D — *Quatrième moyen*

1. Arguments des parties

112. Selon la *Commission*, la République portugaise a enfreint l'article 17 de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, dans la mesure où elle ne lui a pas communiqué d'informations sur les connaissances techniques ni sur les expériences et résultats découlant de l'application des dispositions prises en vertu de ladite directive.

113. À l'argument du gouvernement portugais selon lequel il n'a pas acquis de connaissances techniques, la Commission répond que l'obligation d'information demeure, même si un État membre estime ne pas disposer de connaissances techniques, puisque c'est, là aussi, une information qui mérite d'être communiquée. Dans le cas contraire, l'État membre aurait toute latitude de décider de la nécessité de communiquer des informations, ce qui irait à l'encontre de l'objectif dudit article 17, et soustrairait le respect de l'obligation de notification au contrôle de la Commission. Sur l'absence de précision, dans la directive, quant à la périodicité des communications, la Commission fait valoir que les informations doivent en tout état de cause être communiquées à intervalles réguliers, la durée de ces intervalles devant être déterminée en fonction de la nature des informations requises.

114. Dans ces conditions, il s'est écoulé suffisamment de temps depuis l'adoption, entre février 1991 et avril 1993, des dispositions nationales visant, selon la thèse portugaise, à transposer la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, pour obtenir et communiquer des expériences et des connaissances découlant de l'application de ces dispositions.

115. Le premier rapport présenté par le gouvernement portugais énumère les dispositions nationales portant transposition de la directive en question, et les décrit, mais il ne comporte pas les informations visées à l'article 17 de celle-ci. Il en est de même du deuxième rapport; mais, même si certains éléments de ce deuxième rapport pouvaient être considérés comme des informations au sens dudit article, ils n'ont, en tout état de cause, été transmis à la Commission qu'après l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé.

116. Le *gouvernement portugais* fait valoir, pour sa défense, qu'il n'a pas acquis de connaissances techniques, et que la pério-

dicité de l'obligation de les communiquer n'est pas définie dans la disposition en question.

117. Il indique, en outre, qu'il a transmis à la Commission, le 14 août 1995, un premier rapport au sens de l'article 18 de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101. Un deuxième rapport, portant sur les années 1995 à 1997, a été joint au mémoire en défense et transmis à la Commission par courrier du 29 novembre 1999.

2. Appréciation

118. Il convient d'admettre, avec la Commission, que le respect d'une obligation de notification telle que celle qui est établie à l'article 17 de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, ne peut pas dépendre de ce que l'État membre estime détenir ou non des connaissances méritant d'être communiquées. Sinon, un État membre pourrait toujours faire valoir qu'il n'a pas acquis de connaissances, ce qui serait probablement le plus souvent difficilement réfutable, puisqu'il s'agit aussi d'une appréciation subjective. La Commission ne pourrait pas non plus apprécier effectivement si un État membre qui ne communique pas d'informations manque à son obligation de notification, ou s'il estime simplement ne pas avoir acquis de connaissances. Cela entraverait la mission de la Commission, qui doit contrôler le respect du droit communautaire, et mettrait en péril l'effectivité de l'obligation de notification.

119. Indépendamment de cela, même l'information selon laquelle aucune connaissance technique nouvelle n'a été acquise en matière d'élimination des huiles usagées peut être riche d'enseignements au regard de la directive.

120. En outre, son article 17 stipule que les connaissances techniques, mais aussi les expériences et les résultats, doivent être communiqués, et il semble invraisemblable que, passé un certain temps, il n'existe ni connaissances techniques ni expériences ou résultats découlant de l'application des dispositions prises en vertu de la directive.

121. L'argument selon lequel l'intervalle de temps entre les communications n'est pas fixé dans la directive ne convainc pas davantage. Entre l'entrée en vigueur de la première disposition portant transposition de la directive à la République portugaise, le décret-loi n° 88/91 du 23 février 1991, et l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, il s'est en effet écoulé presque sept années, sans qu'aucune communication au

titre de l'article 17 ait été effectuée. Par conséquent, et sans qu'il soit besoin de s'attarder sur la question des intervalles de temps entre les communications, on ne peut manifestement pas dire que la République portugaise s'est acquittée de son obligation de communication périodique.

122. En effet, même les deux rapports qui ont été transmis à la Commission les 14 août 1995 et 29 novembre 1999 ne répondent pas à l'obligation de communication visée à l'article 17.

123. Le rapport du 14 août 1995 ne peut pas être considéré, du point de vue de son contenu, comme un rapport au sens de l'article 17, car il comporte seulement, ainsi que la Commission l'a fort justement relevé, une description des dispositions nationales portant transposition de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101, et non pas les connaissances techniques, les expériences et les résultats spécifiquement requis en vertu de cet article. Quant au dernier rapport en date, il ne peut plus être pris en considération, puisqu'il n'a été transmis qu'après l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé.

124. Les deux rapports constitueraient de surcroît, selon les dires mêmes du gouvernement portugais, des rapports au titre de l'article 18[43] de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101. Or la transposition de cet article ne fait pas l'objet du présent recours en manquement, de sorte qu'il n'y a pas non plus lieu d'aborder la question de savoir dans quelle mesure le gouvernement portugais s'est acquitté, avec les rapports qu'il invoque, des obligations qui lui incombent en vertu de cet article.

125. Le quatrième moyen est donc, lui aussi, fondé.

V — Dépens

126. En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu en ce sens, et la République portugaise ayant succombé pour l'essentiel, il convient de condamner la République portugaise aux dépens.

43 — L'article 18 concerne les rapports sur l'état de l'élimination des huiles usagées, alors que l'article 17 concerne les rapports sur les connaissances techniques ainsi que les expériences et résultats découlant de l'application des dispositions transposant la directive.

VI — Conclusion

127. En conclusion, il est proposé à la Cour de statuer comme suit:

1) constater que la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6, paragraphe 2, 8, paragraphe 2, sous a), 13 et 17 de la directive 75/439/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées, telle que modifiée par la directive 87/101/CEE, du 22 décembre 1986, et des articles 10, premier alinéa, CE et 249, troisième alinéa, CE:

   — en n'adoptant pas les mesures par lesquelles l'autorité compétente peut s'assurer, avant de délivrer l'autorisation aux entreprises qui régénèrent des huiles usagées ou les utilisent comme combustible, de la protection appropriée de la santé dans le cadre de l'utilisation d'huiles usagées comme combustible, et du recours à la meilleure technologie disponible lorsqu'elle n'implique pas de coûts excessifs, dans le cadre des activités de régénération des huiles usagées et de l'utilisation d'huiles usagées comme combustible;

   — en ne prévoyant pas que l'élimination des résidus provenant de la combustion d'huiles usagées requiert une autorisation, qui porte notamment sur les types et quantités de déchets, les prescriptions techniques, les précautions à prendre, le site et les méthodes d'élimination, et qui peut être accordée pour une durée déterminée, être renouvelée et être assortie de conditions et d'obligations, conformément aux dispositions de l'article 9 de la directive 78/319/CEE du Conseil, du 20 mars 1978,

relative aux déchets toxiques et dangereux, et, à compter du 27 juin 1995, conformément à l'article 9 de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, lequel, tel que modifié par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, s'est, en vertu des dispositions de la directive 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux, substitué à l'article 9 de la directive 78/319;

— en ne prenant de mesures ni pour le contrôle périodique des entreprises qui régénèrent les huiles usagées ou qui utilisent des huiles usagées comme combustible ni pour l'analyse de l'évolution de l'état de la technologie et (ou) de l'environnement, en vue de réviser, le cas échéant, les autorisations accordées à ces entreprises, et

— en ne communiquant pas à la Commission d'informations relatives aux connaissances techniques et aux expériences et résultats acquis à l'occasion de l'application des dispositions prises en vertu de la directive 75/439, telle que modifiée par la directive 87/101;

2) rejeter le recours pour le surplus;

3) condamner la République portugaise aux dépens.