considérés comme des produits dont la circulation, conformément à l'article 30 du traité, ne devrait pas en principe être empêchée, la directive en cause ne saurait pour autant être considérée comme visant à mettre en œuvre la libre circulation de ces produits, car elle met en œuvre, bien au contraire, le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, principe établi, à l'article 130 R, paragraphe 2, du traité, pour l'action de la Communauté en matière d'environnement. La directive pouvait, dès lors, être valablement adoptée sur le seul fondement de l'article 130 S du traité.

Le fait que certaines des dispositions de la directive aient des incidences sur le fonctionnement du marché intérieur ne suffit pas pour que l'article 100 A du traité soit d'application. Le recours à cette disposition n'est, en effet, pas justifié lorsque, comme en l'espèce, l'acte à adopter n'a qu'accessoirement pour effet d'harmoniser les conditions du marché à l'intérieur de la Communauté.

3. Selon l'article 37, troisième alinéa, du statut (CEE) de la Cour de justice, les conclusions de la requête en intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien des conclusions de l'une des parties au litige. Il n'est pas satisfait à cette condition lorsque les conclusions de la partie intervenante s'écartent de celles de la partie qu'elles prétendent soutenir, laquelle demande l'annulation d'un acte dans son ensemble, en ce que, en s'appuyant sur des motifs tout à fait étrangers à ceux mis en avant par cette dernière, elles ne visent qu'à l'annulation de l'une des dispositions de l'acte contesté.

RAPPORT D'AUDIENCE

présenté dans l'affaire C-155/91 *

I — Exposé des faits

1. L'action communautaire à l'égard des déchets trouve son origine dans le programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, adopté par une déclaration du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil du 22 novembre 1973 (JO C 112, p. 1). Celle-ci visait, entre autres, une action concernant les déchets industriels et les résidus de consommation. Sur la base des articles 100 et 235 du traité CEE, le Conseil a adopté, le 15 juillet 1975, la directive 75/442/CEE relative aux déchets (JO L 194, p. 39).

Compte tenu des expériences acquises lors de l'application de cette directive par les

* Langue de procédure: le français.

États membres, la Commission a présenté au Conseil, le 16 août 1988, une proposition de directive fondée sur l'article 100 A du traité et tendant à modifier la directive de 1975 précitée (JO C 295, p. 3). Le 25 mai 1989, le Parlement européen a approuvé la proposition de la Commission, sous réserve d'un certain nombre de modifications qu'il a apportées au texte (JO C 158, p. 232). Le 23 novembre 1989, la Commission a modifié sa proposition en tenant compte de l'avis du Parlement (JO C 326, p. 6). Après avoir fixé une « orientation commune », le Conseil a consulté le Parlement, par lettre du 9 juillet 1990, sur la pertinence du choix de l'article 130 S du traité comme base juridique de la directive envisagée. Dans une résolution adoptée le 22 février 1991, le Parlement a contesté la pertinence de la base juridique proposée par le Conseil et a estimé que la directive devait être fondée sur l'article 100 A du traité (JO C 72, p. 232). Le 18 mars 1991, le Conseil a adopté la directive 91/156/CEE modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets (JO L 78, p. 32) en retenant comme base juridique l'article 130 S du traité au lieu de l'article 100 A tel que proposé par la Commission.

2. La directive litigieuse contient, en son article 1er, une liste de définitions communes de certains termes de base, y compris les notions de déchets, d'élimination et de valorisation. L'article 2 définit ensuite le champ d'application de la directive, tout en précisant que la réglementation de la gestion de certaines catégories de déchets peut être l'objet de directives particulières.

Selon l'article 3, les États membres prennent des mesures appropriées pour promouvoir, en premier lieu, la prévention ou la réduction de la production des déchets et de leur nocivité, et, en second lieu, la valorisation des déchets ou leur utilisation comme source d'énergie.

L'article 4 oblige les États membres à prendre les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou des méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement. Les États membres prennent, en outre, les mesures nécessaires pour interdire l'abandon, le rejet et l'élimination incontrôlée des déchets.

Selon l'article 5, paragraphe 1, les États membres prennent les mesures appropriées, en coopération avec d'autres États membres lorsque cela s'avère nécessaire ou opportun, en vue de l'établissement d'un réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination, en tenant compte des meilleures technologies disponibles qui n'entraînent pas de coûts excessifs. Ce réseau doit permettre à la Communauté dans son ensemble d'assurer elle-même l'élimination de ses déchets et aux États membres de tendre individuellement vers ce but, en tenant compte des conditions géographiques ou du besoin d'installations spécialisées pour certains types de déchets. En vertu du paragraphe 2 de l'article 5, le réseau visé au paragraphe 1 doit permettre, en outre, l'élimination des déchets dans l'une des installations appropriées les plus proches, grâce à l'utilisation des méthodes et des technologies les plus appropriées pour garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé publique.

Pour réaliser les objectifs visés aux articles 3, 4 et 5, les autorités compétentes sont tenues, conformément à l'article 7, d'établir un ou plusieurs plans de gestion des déchets.

A cet effet, les États membres collaborent, le cas échéant, avec les autres États membres et la Commission. Ils communiquent les plans à la Commission. Les États membres peuvent prendre les mesures nécessaires pour empêcher des mouvements de déchets qui ne sont pas conformes à leurs plans de gestion. Ils informent la Commission et les États membres de ces mesures.

La directive spécifie, en outre, l'obligation des États membres de soumettre tout établissement ou toute entreprise de traitement de déchets, y compris la valorisation, à une autorisation, tout en permettant, à des conditions déterminées, d'en dispenser les établissements qui assurent eux-mêmes l'élimination de leurs déchets ou qui valorisent des déchets (articles 9 à 11). Ceux qui collectent ou transportent à titre professionnel des déchets doivent, au moins, être enregistrés auprès des autorités compétentes, tous sont soumis à des contrôles périodiques (article 13), tandis que seuls les opérateurs d'élimination ou de valorisation doivent tenir un registre sur la quantité, la nature et l'origine des déchets ainsi que sur d'autres détails de leur activité (article 14).

L'article 18 prévoit que la Commission est assistée, pour certaines mesures d'application, par un comité qui correspond à la procédure III, variante a), de la décision 87/373/CEE du Conseil, du 13 juillet 1987, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 197, p. 33).

Enfin, la directive contient des annexes portant sur les catégories des déchets et les opérations d'élimination et de valorisation.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

1. Le recours de la Commission a été enregistré au greffe de la Cour le 11 juin 1991.

2. Par ordonnances des 30 septembre et 5 novembre 1991, la Cour a admis le royaume d'Espagne à intervenir à l'appui des conclusions du Conseil et le Parlement européen à l'appui des conclusions de la Commission.

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

— annuler la directive 91/156 du Conseil, du 18 mars 1991, modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets;

— statuer que les dispositions de cette directive continueront à produire effet jusqu'à l'adoption par le Conseil d'une directive, conformément à l'arrêt de la Cour dans la présente affaire;

— condamner le Conseil aux dépens.

Le *Parlement européen*, partie intervenante, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler la directive 91/156 modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets, en ce qu'elle a été fondée sur une base juridique erronée;

— annuler l'article 18 de l'article 1er de la directive 91/156 en ce que la procédure du comité de réglementation qui y est prévue n'est pas conforme au traité;

— condamner la partie défenderesse aux dépens.

Le *Conseil* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la requérante aux dépens.

Le *royaume d'Espagne,* partie intervenante, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours en annulation de la directive 91/156 introduit par la Commission;

— condamner l'institution requérante aux dépens, y compris les frais de la partie intervenante.

4. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

III — Moyens et arguments des parties

1. La *Commission* fonde son recours sur une violation de formes substantielles prévues par le traité CEE, du fait que la directive 91/156 est basée sur l'article 130 S du traité au lieu de l'article 100 A du même traité.

Elle rappelle à cet égard que l'article 100 A prévoit que le Conseil statue à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social, alors que l'article 130 S prévoit que le Conseil statue à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social. La controverse sur la base juridique n'est donc pas, de l'avis de la Commission, de portée purement formelle puisque les articles 100 A et 130 S comportent des règles différentes pour la formation de la volonté du Conseil et pour la participation du Parlement au processus décisionnel.

a) Critères pour déterminer la base juridique d'un acte communautaire

A cet égard, la Commission fait valoir que, selon la jurisprudence constante de la Cour (arrêt du 29 mars 1990, Grèce/Conseil, C-62/88, Rec. p. I-1527, point 13, et arrêt du 11 juin 1991, Commission/Conseil, C-300/89, Rec. p. I-2867, point 10, dit « dioxyde de titane »), le choix de la base juridique d'un acte doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle

juridictionnel. Ainsi, elle estime que ce n'est pas l'objectif principal d'un acte qui détermine le choix de la base juridique — un critère dont l'appréciation reste toujours soumise à des considérations de nature subjective —, mais, tout d'abord, l'objet ou, en d'autres mots, le contenu et les effets de l'acte au regard de la spécificité des dispositions du traité en cause. Il n'y aurait donc pas lieu de chercher à déterminer la finalité la plus importante dans la directive litigieuse.

b) La relation entre les articles 100 A et 130 S

La Commission précise ensuite que l'objet de l'article 100 A est de doter la Communauté d'un instrument adéquat et efficace pour atteindre l'objectif de l'article 8 A. Ainsi, il fixe, à part des dispositions spéciales quant à la procédure, des conditions de fond spécifiques pour l'harmonisation des législations à effectuer dans ce but:

— l'harmonisation doit être réalisée à un niveau élevé, pour ce qui concerne les dispositions nationales relatives à certaines exigences non économiques susceptibles soit de justifier, le cas échéant, le maintien d'entraves au commerce entre États membres, soit de créer des distorsions de concurrence; parmi ces exigences sont évoquées, notamment, celles de la protection de l'environnement (paragraphe 3);

— les possibilités, pour un État membre, d'appliquer des normes plus élevées sont restreintes afin d'assurer que le fonctionnement du marché intérieur ne soit pas mis en péril: les dispositions nationales doivent répondre à des exigences « importantes » et sont soumises à une procédure de contrôle par la Commission et, le cas échéant, de la Cour de justice (paragraphe 4).

Selon la Commission, l'article 100 A se substitue, par son régime équilibré qui permet de réconcilier les deux objectifs de protection de l'environnement et d'établissement du marché intérieur, à l'article 100 et, éventuellement, aux articles 100 et 235, sur lesquels le Conseil avait basé la législation en cause avant l'entrée en vigueur de l'Acte unique. La référence expresse à l'environnement dans son paragraphe 3 ne constituerait, d'ailleurs, qu'une expression plus concrète et renforcée, afin d'en assurer son application effective, du principe général, repris à l'article 130 R, paragraphe 2, selon lequel toutes les mesures communautaires doivent répondre aux exigences de protection de l'environnement.

La Commission estime, en revanche, que l'objet de l'article 130 S est de doter la Communauté d'une compétence expresse, et subsidiaire, pour toute autre action relevant de la politique de l'environnement à mener au niveau communautaire. Cela serait déjà manifeste dans sa rédaction même. Au lieu d'obliger le Conseil à prendre des mesures précises ou à réaliser un objectif spécifique, il lui laisserait toute la discrétion de décider si une action s'impose et quelle action il estime éventuellement nécessaire. En outre, les articles 130 R et 130 T définissent les conditions dans lesquelles cette action est entreprise et la limite de ses effets. Deux

dispositions seraient particulièrement significatives à cet égard:

— l'article 130 R, paragraphe 4, première phrase, qui soumet l'action de la Communauté au principe de la subsidiarité.

La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des États membres pris isolément. Il serait clair que cette question ne se pose même pas dans toute hypothèse où il s'agit de créer les conditions d'un marché intérieur sans frontières et sans distorsions de concurrence;

— l'article 130 T, qui permet aux États membres de maintenir ou de prendre, dans le domaine régi par une législation communautaire prise en vertu de l'article 130 S, des mesures de protection renforcées compatibles avec le traité; or, une telle disposition ne pourrait pas viser des actes en matière d'harmonisation des législations ayant pour objet d'assurer la réalisation ou le fonctionnement du marché intérieur.

La Commission maintient donc que l'article 100 A constitue une base juridique spécifique, par rapport à l'article 130 S, pour tout acte dans le domaine de la protection de l'environnement qui se situe en même temps dans le contexte de la réalisation ou du fonctionnement du marché intérieur, quel que soit l'objectif « principal » que l'on pourrait être tenté de lui attribuer. Le seul fait que l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur est concerné devrait suffire pour constater que les dispositions relatives à l'article 100 A sont d'application. Selon la Commission, c'est l'effet de la directive en cause qui semble déterminer, en fin d'analyse, le choix de l'article 100 A comme base juridique d'un acte qui, quelles que soient ses autres finalités, concerne le marché intérieur.

c) L'analyse de la directive 91/156

La Commission relève ensuite que la directive 91/156 remplit les conditions de l'article 100 A du traité. Selon elle, trois critères doivent être satisfaits pour qu'une mesure communautaire relative à la protection de l'environnement tombe sous l'article 100 A du traité. Il faudrait démontrer

— qu'il s'agit d'une action d'harmonisation de dispositions nationales;

— que la mesure concourt par son objet à l'achèvement ou au fonctionnement du marché intérieur;

— qu'il n'existe pas de disposition plus spécifique dans le domaine du marché intérieur.

En ce qui concerne le premier élément, la Commission fait valoir que la directive

introduit une seule et même définition des déchets et des activités y relatives (producteur, détenteur, gestion, élimination, valorisation, collecte) pour tous les États membres. Au-delà de cette harmonisation pouvant avoir une incidence directe sur les mouvements des produits (marchandises/déchets), elle prévoit, en outre, des règles communes quant aux conditions de production industrielle, aux traitements des déchets et, notamment, aux mouvements des déchets. Ainsi, par son contenu, elle porte sur un rapprochement des conditions de concurrence, d'une part, et sur la suppression des entraves au commerce entre États membres, d'autre part, soit les deux éléments constitutifs du marché intérieur.

S'agissant du rapprochement des conditions de concurrence, la Commission renvoie notamment aux obligations des États membres de promouvoir la prévention ou la réduction des déchets [article 3, paragraphe 1, sous a)] et de prendre les mesures nécessaires pour interdire l'abandon, le rejet et l'élimination incontrôlée des déchets (article 4, deuxième alinéa), ce qui exclurait que les industries d'un État membre bénéficient d'avantages au niveau des coûts de production du seul fait que la réglementation relative au traitement des déchets est moins stricte. Selon la Commission, les effets harmonisateurs de la directive quant à la situation concurrentielle des industries dans les États membres sont soulignés par le fait que, en vertu de l'article 15, c'est le détenteur ou le producteur du produit générateur du déchet qui doit supporter les coûts d'élimination.

La Commission remarque en outre que, pour rendre plus concrète l'harmonisation découlant de l'obligation de l'article 4, premier alinéa, de la directive d'assurer que les déchets sont valorisés ou éliminés sans danger pour la santé de l'homme et sans risque pour l'environnement, la directive exige que tout traitement de déchets soit soumis à une autorisation (article 9).

En ce qui concerne la suppression des entraves au commerce entre États membres, la Commission souligne que l'objectif de la directive n'est naturellement pas de promouvoir les mouvements des déchets à travers la Communauté. Selon elle, il s'agit, au contraire, de limiter ces mouvements dans la mesure exigée par la protection de l'environnement et en conformité avec l'obligation de réaliser le marché intérieur. C'est pourquoi la directive distingue entre les déchets réutilisables, d'une part, et les conditions de l'élimination des déchets, d'autre part.

Selon la Commission, tous les déchets et leur traitement sont couverts par l'obligation des États membres d'établir des plans de gestion en collaboration, le cas échéant, avec les autres États membres et la Commission (article 7, paragraphes 1 et 2). Uniquement les déchets destinés à l'élimination feraient l'objet des dispositions spéciales concernant des restrictions aux mouvements (article 7, paragraphe 3).

S'agissant de ces derniers déchets, la Commission renvoie à l'obligation pour les États membres d'établir un réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination qui permet l'élimination des déchets dans l'une des installations les plus proches (article 5). Or, grâce à l'harmonisation au niveau des

installations, le régime prévu par la directive serait à même de garantir que les mouvements de déchets soient réduits au minimum dans des conditions d'un vrai marché intérieur.

En revanche, en ce qui concerne les déchets réutilisables ou à valoriser, pour lesquels la directive ne prévoit pas, à l'exception de l'article 3, deuxième alinéa, sous b), de dispositions spécifiques, il serait contraire aux objectifs de la directive de restreindre les transports de déchets vers l'établissement de valorisation offrant les meilleures conditions, compte tenu du prix de transport.

La Commission soutient par conséquent que la directive concerne, malgré ses objectifs liés à la protection de l'environnement, l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, compte tenu des caractéristiques particulières que présentent les déchets sur le plan économique.

Enfin, la Commission réaffirme que l'article 130 S ne fait que compléter les moyens d'action de la Communauté pour les mesures qui ne trouvent pas un fondement dans une autre disposition du traité. La formule retenue à l'article 130 R, paragraphe 1 — « l'action de la Communauté en matière d'environnement » —, ne serait donc pas comparable à une politique commune dont la base juridique constituerait une « lex specialis » par rapport à l'article 100 A.

En conclusion, la Commission estime que le système établi par la directive réalise, de façon générale et sous réserve des dispositions spéciales d'autres directives sur les déchets dangereux, le principe de la libre circulation des déchets à valoriser et soumet à des conditions conformes au marché intérieur la circulation des déchets destinés à l'élimination. Tout cela est basé sur une harmonisation des dispositions nationales relatives aux conditions auxquelles le traitement des déchets peut être effectué, éliminant ainsi des distorsions de concurrence dans le marché intérieur. La Commission estime donc que c'est l'article 100 A seul qui se prête comme base juridique d'une telle directive.

d) Sur les effets de l'annulation

Étant donné que l'annulation de la directive pourrait créer des risques considérables pour la sécurité juridique tant des États membres disposés à transposer la directive en droit interne que des opérateurs qui, en vue de cette transposition, doivent dès à présent prendre des dispositions, entre autres, sur le plan des investissements, la Commission demande à la Cour de faire usage, par analogie, de l'article 174, paragraphe 2, et d'ordonner la continuation des effets de la directive annulée.

2. Le *Parlement européen* rappelle, en premier lieu, que, d'après la jurisprudence de la Cour, la base juridique d'un acte est déterminée en fonction de son contenu et de sa finalité et que le Conseil ne peut pas faire son choix de la base juridique en se fondant sur une conviction subjective qu'une des finalités poursuivies par l'acte est plus importante, ou « essentielle », par rapport à l'autre ou aux autres finalités.

Selon le Parlement, les dispositions matérielles de la directive concernent à la fois la gestion des déchets dans la Communauté et la protection de l'environnement. Il serait évident, par exemple, que le développement de technologies propres et la mise au point des produits qui contribuent le moins possible à accroître la quantité ou la nocivité des déchets auraient des effets importants sur les conditions de concurrence dans la production industrielle et, partant, sur la création et le fonctionnement du marché intérieur. Il serait également évident que ces mesures doivent contribuer à réduire ou à éliminer la pollution que provoquent les déchets qui résultent des procédés industriels. Le Parlement estime donc que, par son contenu, la directive concerne non seulement la protection de l'environnement, mais également la création et le fonctionnement du marché intérieur.

S'agissant des objectifs de la directive litigieuse, le Parlement relève que, au huitième considérant, le Conseil reconnaît qu'ils sont multiples, sans pour autant en spécifier le plus important. Selon le Parlement, la directive poursuit de façon indissociable des finalités « marché intérieur », à savoir une amélioration des conditions de concurrence, la création et le fonctionnement d'un marché intérieur des déchets et l'objectif d'une meilleure protection de l'environnement. Dans ces circonstances, le Parlement considère que la directive litigieuse relève du champ d'application de l'article 100 A.

En second lieu, le Parlement met en question la conformité avec le traité de la procédure prévue à l'article 18 de la directive litigieuse. Il fait valoir à cet égard que, dans sa proposition initiale de la directive (JO 1988, C 295, p. 3), la Commission avait prévu que les modifications nécessaires pour adopter la directive au progrès scientifique et technique seraient adoptées suivant une procédure de comité consultatif (procédure I de la décision 87/373, précitée). En adoptant, le 25 mai 1989, son avis sur cette proposition, le Parlement aurait approuvé la procédure de comité consultatif proposée (JO C 158, p. 232). Par contre, lors de son examen de la modification de la base juridique en février 1991, il se serait gardé de se prononcer sur la procédure du comité de réglementation [procédure III, variante a), de la décision 87/373, précitée] que le Conseil se proposait d'adopter.

Le Parlement estime que, en adoptant la directive 91/156 sur la base de l'article 130 S au lieu de l'article 100 A, le Conseil a privé le Parlement de l'opportunité de réagir en deuxième lecture à la modification de la procédure de comité prévue par l'article 18 de la directive litigieuse. Un tel comportement ne serait pas conforme aux formes substantielles qui s'imposent pour l'adoption de la directive, en ce que la procédure de coopération prévue à l'article 100 A n'a pas été appliquée. Ce moyen serait compris dans celui concernant la base juridique de ladite directive.

Le Parlement précise qu'il ne met pas en cause la conformité de l'article 18 de la directive avec la décision 87/373, précitée. Il estime cependant que la procédure du comité de réglementation prévue à l'article 18 n'est pas conforme au troisième tiret de l'article 145 du traité, en vertu duquel le Conseil « peut ... se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution ». A cet égard, le

Parlement fait valoir en premier lieu que le comité de réglementation est un organe qui n'est ni prévu par le traité ni compatible avec sa structure institutionnelle. S'il est vrai que le comité ne peut pas arrêter des mesures d'exécution, il détient néanmoins le pouvoir d'empêcher la Commission d'en faire autant. Selon le Parlement, il revient cependant au Conseil de se réserver d'exercer les compétences d'exécution, et l'attribution de ce pouvoir à une autre entité constitue une violation de l'article 4 du traité. En second lieu, le Parlement estime que rien dans la procédure de l'article 18 ne limite le pouvoir de réservation exercé par le comité dans des cas spécifiques. Et, troisièmement, la procédure du comité de réglementation ne prévoit aucune possibilité de contrôle juridictionnel de la décision de réserver les compétences d'exécution au Conseil et méconnaît de ce fait l'obligation de motivation qui incombe au Conseil.

3. Le *Conseil* estime que la directive 91/156 a été adoptée sur une base juridique correcte et dans le respect des procédures prévues à cet effet.

a) Critères pour déterminer la base juridique d'un acte communautaire

A cet égard, le Conseil renvoie d'abord à la jurisprudence de la Cour, en vertu de laquelle la base juridique appropriée d'un acte du Conseil doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent notamment le but et le contenu de l'acte (arrêt du 26 mars 1987, Commission/Conseil, 45/86, Rec. p. 1493, point 11, et arrêt « dioxyde de titane », précité).

En ce qui concerne le premier de ces deux éléments, le Conseil remarque que la Cour a généralement isolé, afin de déterminer la base juridique d'un acte, le but le plus important (ou « essentiel ») poursuivi par celui-ci. Dans l'arrêt « dioxyde de titane », précité, la Cour, ayant effectivement comparé l'importance respective des deux finalités constatées, aurait décidé que celles-ci étaient d'une importance égale, que le contenu de la directive était mixte et que l'on ne pouvait dissocier les buts et contenus marché intérieur/protection de l'environnement. De l'avis du Conseil, il convient donc de distinguer

— un cas normal, où l'analyse du but et du contenu d'une mesure permet d'identifier son objet essentiel et la base juridique correspondant à celui-ci (même si cette mesure poursuit, en même temps, certains autres objets secondaires ou accessoires), et

— un cas exceptionnel, où l'analyse de la mesure en question conduit à la conclusion qu'elle poursuit deux (ou plusieurs) buts d'importance égale et que son contenu est mixte, et où il peut s'avérer nécessaire, du fait de l'incompatibilité des bases juridiques possibles, d'opérer un choix entre celles-ci pour des raisons purement procédurales.

Le Conseil estime que la thèse de la Commission, qui met l'accent sur l'« effet » de la mesure concernée, revient à reconnaître au marché intérieur une priorité absolue sur tous les autres objectifs du traité CEE. Presque tous les actes du Conseil seraient susceptibles de produire des effets dans le cadre du marché intérieur ou le

concernent d'une façon ou d'une autre. L'interprétation de la Commission pourrait avoir pour effet de diminuer sensiblement le recours à un bon nombre des articles du traité en plus de l'article 130 S.

b) Analyse de la directive 91/156

Le Conseil remarque ensuite que l'analyse du but et du contenu de la directive 91/156 met en évidence cinq considérations majeures qui démontrent qu'elle comporte une action de la Communauté en matière d'environnement au sens de l'article 130 R du traité.

A cet égard, le Conseil relève, d'abord, l'absence dans la directive litigieuse d'une disposition, telle que l'article 1er de la directive 89/428/CEE, du 21 juin 1989 (« dioxyde de titane », JO L 201, p. 56), juxtaposant, sans indiquer leur importance relative, les buts de la protection de l'environnement et de l'amélioration des conditions de concurrence.

Le Conseil note en second lieu que la directive vise, sauf exclusions expresses prévues à l'article 2, *tous* les déchets et non pas seulement les déchets résultant des processus industriels ou d'autres activités économiques. La production des déchets ménagers n'aurait cependant rien à voir avec l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur, qu'on la traite avec les déchets industriels ou à part.

Un troisième argument découle, selon le Conseil, du caractère général des nouveaux articles 3 à 5 de la directive litigieuse. Ceux-ci établissent soit des principes à respecter, soit des objectifs à atteindre par les États membres, à travers des moyens ou des méthodes qui sont parfois indiqués, mais de façon non exhaustive. Les États membres disposeraient d'une large marge d'appréciation en ce qui concerne le contenu de leurs plans nationaux, qu'ils sont tenus d'établir selon le nouvel article 7 de la directive, et donc de toute réglementation normative. Le Conseil estime donc que la directive est surtout une mesure qui établit une stratégie communautaire pour la gestion des déchets. C'est pour cette raison, et non parce qu'il s'agit d'un premier stade sur la voie d'une harmonisation, que la directive a un caractère général.

Le Conseil tire un quatrième argument du fait que certaines dispositions de la directive litigieuse prévoient la possibilité pour les États membres de limiter la libre circulation des déchets (article 5, paragraphe 1, et article 7, paragraphe 3, de la directive). Quant aux déchets à éliminer, le Conseil fait valoir que prétendre, comme le fait la Commission, qu'une réduction sensible des mouvements des déchets à éliminer est une mesure qui a pour but et pour contenu d'améliorer les conditions de concurrence et de contribuer à l'établissement du marché intérieur manque de conviction. Quant aux déchets réutilisables ou à valoriser, le Conseil estime, d'une part, que l'article 7, paragraphe 3, permettant aux États membres d'empêcher les mouvements des déchets qui ne sont pas conformes aux plans de gestion, est applicable aux mouvements de ces sortes de déchets et, d'autre part, que de telles interférences avec la libre circulation des déchets, si elles sont, certes, justifiables comme éléments d'une action spéci-

fique en matière d'environnement, ne contribuent en rien à l'établissement ou au fonctionnement du marché intérieur.

Quant à la cinquième considération, qui concerne le principe du pollueur-payeur établi par l'article 15 de la directive, le Conseil remarque que cet article se borne à préciser qui doit supporter les coûts, et, là encore, un choix est laissé aux États membres. Si un État impose au détenteur de payer, tandis qu'un autre l'impose au producteur, le Conseil ne voit pas en quoi les conditions de concurrence auront été harmonisées.

En conclusion, le Conseil soutient que le contenu de la directive, à la lumière des considérations exposées ci-dessus, témoigne de toute évidence d'un but essentiel qui est celui de la protection de la santé et de l'environnement. Ce n'est que dans la mesure où ce but le permet que la directive comporterait une certaine harmonisation des législations nationales dans le domaine de la gestion des déchets (harmonisation déjà mise en train par la directive 75/442). Selon le Conseil, celle-ci n'établit pas de normes pour les entreprises dans le but d'empêcher des distorsions de concurrence et des entraves aux échanges, mais elle représente une action positive et globale de la Communauté en matière de protection de la santé et de l'environnement.

c) Le choix entre l'article 130 S et l'article 100 A

Pour répondre à la question de savoir quelle est la base juridique appropriée pour une directive qui, tout en produisant des effets dans le domaine du marché intérieur, a essentiellement pour but la protection de la santé et de l'environnement, le Conseil rappelle d'abord que, selon la jurisprudence de la Cour dans l'affaire « dioxyde de titane », précitée, une combinaison des articles 100 A et 130 S est en tout état de cause exclue.

S'agissant de l'article 130 S, le Conseil remarque ensuite que le titre VII du traité, composé des articles 130 R, 130 S et 130 T, est l'expression d'une politique à part entière, telle la politique régionale ou sociale, et représente un objectif de la Communauté qui existe indépendamment des autres politiques, ainsi que de la réalisation du marché intérieur. Selon le Conseil, l'article 130 R établit les principes qui doivent guider l'action communautaire en matière d'environnement et fait, entre autres, qu'elle ne se poursuit pas dans l'isolement. Mais, d'après le Conseil, ce paragraphe n'établit certainement pas la modalité d'action primordiale.

S'agissant de l'article 100 A, le Conseil relève que l'établissement du marché intérieur n'est pas prévu en vue de protéger l'environnement. Au contraire, l'activité économique et industrielle accrue à laquelle ce marché est censé conduire aurait pu se traduire par une dégradation de l'environnement, car le rapprochement des conditions de concurrence et l'élimination des entraves à la libre circulation pourrait se faire à n'importe quel niveau de protection. La raison d'être du paragraphe 3 de l'article 100 A serait de prévenir une telle dégradation. Or, dans les cas où il s'agit d'une harmonisation des législations nationales en matière de protection de l'environnement aux fins de l'instauration du marché inté-

rieur, l'article 100 A serait la base juridique appropriée. En revanche, dans la mesure où une harmonisation des législations s'impose pour réaliser les objectifs d'une protection efficace de l'environnement dans le respect des conditions du marché intérieur, l'article 130 S trouverait à s'appliquer.

Le Conseil relève en outre que, si l'article 100 A, paragraphe 3, lui permet de poursuivre les objectifs de protection de l'environnement, cela doit être à l'intérieur du champ d'application de cet article et non pas en dehors. Or, une mesure privilégiant l'environnement au détriment de la libre circulation des déchets ne pourrait guère être basée sur le seul article 100 A, car elle serait incompatible avec sa finalité même.

Enfin, le Conseil fait valoir que l'argumentation avancée par la Commission justifierait le recours à l'article 100 A dans la quasi-totalité des cas, parce que toute disparité, existante ou potentielle, entre les dispositions nationales touchant à n'importe quelle activité économique serait susceptible d'avoir une incidence, directe ou indirecte, sur les conditions de concurrence. Un tel développement ne serait ni juridiquement correct, ni politiquement souhaitable.

d) Réponse au mémoire en intervention du Parlement européen

En ce qui concerne le moyen tiré d'une base juridique erronée, le Conseil renvoie à son argumentation exposée ci-dessus.

Pour autant que le Parlement attaque, par son deuxième moyen, la conformité avec le traité de l'article 18 de la directive litigieuse, tout en admettant la conformité de cette disposition avec la décision 87/373, précitée, le Conseil estime que le Parlement conteste implicitement la conformité avec le traité de cette dernière décision. Or, celle-ci n'étant pas contestée dans la présente affaire par la Commission — qui n'aurait pas non plus mis en cause l'article 18 de la directive litigieuse —, le Conseil est d'avis que le Parlement va manifestement au-delà des conclusions « tendant au soutien ou au rejet, total ou partiel, des conclusions d'une des parties », auxquelles un intervenant est tenu de se limiter selon l'article 93, paragraphe 5, du règlement de procédure de la Cour. Ce moyen serait, de ce fait, irrecevable.

Le Conseil conclut à l'irrecevabilité de ce moyen pour une seconde raison, à savoir le manque d'éléments de preuve apportés par le Parlement qui tendraient à démontrer qu'une de ses prérogatives aurait été violée. Le Conseil fait observer que, dans son arrêt du 4 octobre 1991, Parlement/Conseil (C-70/88, Rec. p. I-4529, point 20), la Cour a rejeté ce moyen en relevant à cet égard que le Parlement n'avait apporté aucun élément tendant à démontrer une violation de ses prérogatives.

Dans le cas où la Cour estimerait toutefois que ce moyen est recevable, le Conseil fait valoir que l'article 145, troisième tiret, du traité ne contient aucune exigence, ni limitation, concernant les modalités auxquelles le Conseil peut soumettre les compétences d'exécution qu'il confie à la Commission. Pour le Conseil, il est clair que la procédure III, variante a), de la décision 87/373, procédure retenue à l'article 18 de la directive litigieuse, confère une compétence d'exécution à la Commission, selon certaines des modalités que ladite décision établit.

Or, selon le Conseil, toute l'argumentation du Parlement semble reposer sur l'hypothèse que cette procédure constitue essentiellement une réservation directe de compétences par le Conseil au profit de lui-même, réservation qui, n'étant possible que dans des cas spécifiques, devrait être dûment motivée. Le Conseil estime que cette approche repose sur une méconnaissance fondamentale de la nature de la procédure III, variante a). A cet égard, il fait valoir que, si le comité prévu par cette procédure émet un avis négatif quant aux mesures proposées, de sorte que la Commission soit amenée à soumettre une proposition au Conseil, celui-ci dispose, selon l'acte de base, d'un maximum de trois mois pour statuer. Si, endéans ce délai, le Conseil ne parvient pas à réunir une majorité qualifiée en faveur de la proposition, ou l'unanimité pour la modifier, la Commission doit procéder à l'adoption des mesures proposées. Ainsi, ce n'est que par une décision prise à l'unanimité que le Conseil pourrait empêcher que la mesure d'exécution envisagée par la Commission soit effectivement adoptée. Cette procédure, qui ne garantit donc nullement que le pouvoir décisionnel sera exercé par le Conseil dans le cas d'un avis négatif du comité, représenterait une vraie compétence d'exécution pour la Commission.

Selon le Conseil, cette situation est mise en relief par la Cour dans son arrêt du 24 octobre 1989, Commission/Conseil (16/88, Rec. p. I-3457), dans lequel elle a affirmé à propos de la procédure II (comité de gestion) que celle-ci « a pour effet de permettre au Conseil de substituer sa propre action à celle de la Commission ». Le Conseil considère que le verbe « permettre » employé par la Cour est le mot juste, car la procédure donne la possibilité au Conseil d'agir, mais n'exclut pas qu'on aboutira à un acte de la Commission. Le Conseil demande, dès lors, à la Cour, dans l'hypothèse où elle aurait jugé ce moyen recevable, de le rejeter comme non fondé.

4. Le *gouvernement espagnol* ne peut admettre la thèse de la Commission sur le caractère extensif de l'article 100 A du traité, qui obligerait à recourir à cette disposition pour réglementer toute question d'environnement affectant, même incidemment, la réalisation du marché intérieur unique. A cet égard, le gouvernement espagnol fait notamment valoir que, ainsi qu'il ressort de l'article 130 R lui-même, l'action de la Communauté en matière d'environnement, bien que guidée par le principe de subsidiarité, tend en soi à un haut niveau de protection de l'environnement. Selon ce gouvernement, cette action opère, en outre, en marge de toute circonstance d'ordre économique, social ou d'un autre ordre, ce qui contraste avec l'action de la Communauté en vue de la réalisation du marché intérieur unique, qui est influencée par d'autres valeurs que celles dont l'environnement n'est qu'une composante. Il en résulte, d'après le gouvernement espagnol, que le Conseil garantit toujours un niveau élevé de protection de l'environnement lorsqu'il fonde son action sur l'article 130 S, alors que, dans les conditions de l'article 100 A, paragraphe 3, la garantie n'est pas totale puisque ce niveau élevé, selon le traité, ne doit être obligatoirement respecté que par la Commission dans sa proposition, mais non par le Conseil.

Selon le gouvernement espagnol, le degré différent de protection de l'environnement ne permet cependant pas d'introduire un élément de hiérarchisation dans le choix de la base juridique appropriée au contenu et aux buts de l'acte communautaire. Il

conviendrait plutôt de constater que l'action communautaire en matière d'environnement se diversifie. Il y aurait, d'un côté, une action proprement dite poursuivant un objectif unique, la réalisation d'un niveau de protection renforcée de l'environnement, en dehors de toute autre considération, qui est actuellement inspirée par le principe de subsidiarité et qui se concrétise dans l'article 130 S du traité; et, d'un autre côté, une action qui tente de rapprocher les législations des États membres sur les questions d'environnement, dans la mesure où elles peuvent avoir une incidence sur le développement des politiques communautaires tendant à la réalisation du marché intérieur unique au sein de la Communauté, dont la finalité est de restreindre la marge ou la liberté de manœuvre des institutions communautaires dans l'élaboration des actes pris à cette fin qui pourraient avoir une incidence sur l'environnement, et qui doit s'articuler sur l'article 100 A du traité.

Le gouvernement espagnol estime que, en raison de son contenu et de ses objectifs, la directive 91/156 constitue un exemple achevé de ce que représente l'action de la Communauté en matière d'environnement, c'est-à-dire une action fondée sur les principes de l'action préventive, de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, et du pollueur-payeur (article 15 de la directive), inspirée du principe de subsidiarité, qui a pour objectif de conserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement, de contribuer à la protection de la santé des personnes et d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles en se plaçant à un niveau élevé de protection de l'environnement.

Ces considérations permettent, selon le gouvernement espagnol, d'exclure que l'article 100 A soit une base adéquate pour fonder la directive contestée. De l'avis du gouvernement espagnol, il ne paraît pas raisonnable qu'un État membre qui souhaiterait continuer à appliquer sa législation de l'environnement sur une question tout à fait éloignée de la concurrence ou de la libre circulation des marchandises doive suivre à cet effet la procédure indiquée à l'article 100 A, paragraphe 4, jusqu'à l'obtention de l'autorisation de la Commission.

Par ailleurs, le gouvernement espagnol cite un certain nombre d'actes communautaires [directive 88/609/CEE du Conseil, du 24 novembre 1988, relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance de grandes installations de combustion, JO L 336, p. 1; directive 90/656/CEE du Conseil, du 4 décembre 1990, relative aux mesures transitoires applicables en Allemagne concernant certaines dispositions communautaires en matière de protection de l'environnement, JO L 353, p. 59; règlement (CEE) n° 594/91 du Conseil, du 4 mars 1991, relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, JO L 67, p. 1], qui ont tous une incidence soit sur le domaine de la concurrence, soit sur celui de l'élimination des obstacles à la circulation des marchandises dans la Communauté et qui ont été adoptés sur la base spécifique en matière d'environnement, à savoir l'article 130 S du traité.

M. Zuleeg
Juge rapporteur