CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON

présentées le 5 novembre 1991 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Par le présent recours en manquement, il vous est demandé de constater que, n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour garantir dans la région de Campanie la planification, l'organisation et le contrôle des opérations d'élimination des déchets au titre de l'article 6 de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975 [1], ni les programmes pour l'élimination des déchets toxiques et dangereux au titre de l'article 12 de la directive 78/319/CEE du Conseil, du 20 mars 1978 [2], et n'ayant pas communiqué ces programmes à la Commission, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu tant de l'article 5 du traité CEE que des articles 5 et 6 de la directive 75/442 et des articles 6 et 12 de la directive 78/319, précitées.

2. A la suite de questions posées par la Cour au cours de la procédure écrite, un certain nombre de griefs ont été abandonnés par la Commission. Il y a donc lieu de circonscrire précisément l'objet du recours.

3. Les articles 5 de la directive 75/442 et 6 de la directive 78/319 imposent aux États membres de désigner « la ou les autorités compétentes chargées, dans une zone déterminée, de planifier, d'organiser, d'autoriser et de superviser les opérations d'élimination des déchets » [3].

4. Dans son recours, la Commission reprochait à l'Italie de ne pas avoir désigné ces autorités. Or, il ressort d'un décret n° 915 du président de la République, du 10 septembre 1982 [4], versé aux débats, que l'Italie a donné compétence aux régions pour l'élaboration des plans et des programmes prévus par les articles précités. Aussi bien, dans sa réponse écrite aux questions de la Cour, la Commission a-t-elle déclaré se désister de ce chef.

5. Elle a également précisé dans ce même document qu'elle renonçait au grief tiré du non-respect de l'obligation de transmission et de publication de ces mêmes programmes d'élimination des déchets prévue par l'article 12, paragraphe 2, de la directive 78/319, ce manquement ayant déjà été constaté par votre Cour dans son arrêt C-48/89 du 14 juin 1990 [5].

6. Le présent recours ne se fonde plus désormais que sur les articles 5 du traité CEE, 6 de la directive 75/442 et 12, paragraphe 1, de la directive 78/319.

* Langue originale: le français.

1 — Directive relative aux déchets (JO L 194, p. 39).

2 — Directive relative aux déchets toxiques et dangereux (JO L 84, p. 43).

3 — L'article 6 de la directive 78/319/CEE ajoutant in fine: « toxiques ou dangereux ».

4 — Article 6 (GURI n° 343 du 15.12.1982, p. 9071).

5 — Commission/Italie, Rec. p. I-2425.

7. Ces deux derniers articles font obligation aux autorités compétentes — et donc, en Italie, aux régions — d'établir un ou plusieurs « plans »[6] et des « programmes »[7] pour l'élimination des déchets, déterminant, notamment, la nature des déchets à éliminer, les méthodes d'élimination et les sites appropriés, les autorités pouvant inclure dans ces programmes une estimation des coûts des opérations d'élimination.

8. La Commission reproche à l'Italie de n'avoir jamais mis en place ces programmes dans la région de Campanie.

9. Cette procédure trouve son origine dans une question écrite du 20 mai 1987 d'un parlementaire européen italien appelant l'attention de la Commission sur la situation de la Campanie qui produirait chaque année 1 620 000 tonnes de déchets, qui ne disposerait que de décharges sauvages et incontrôlées et qui s'apprêterait à recevoir 500 000 tonnes de déchets en provenance des États-Unis.

10. Par lettre du 29 juin 1987 visant expressément les deux directives susvisées, la Commission invitait le gouvernement italien à s'expliquer sur la situation en Campanie. Cette lettre est restée sans réponse.

11. La lettre de mise en demeure du 20 juin 1988 et l'avis motivé du 23 mai 1989 — restés également sans réponse — enjoignaient à l'Italie de se conformer aux dispositions des deux directives, en rappelant que la Campanie n'avait établi ni les plans de l'article 6 de la directive de 1975 ni les programmes de l'article 12, paragraphe 1, de celle de 1978.

12. Invité par une question de la Cour à produire les programmes pris en application des deux directives susvisées, le gouvernement italien a déclaré, dans sa réponse, avoir constaté sur tout le territoire national, depuis longtemps, des difficultés dues à un déséquilibre entre les quantités de déchets produites et les capacités d'élimination. Il précisait que le ministre de l'Environnement avait été chargé d'y remédier.

13. Aucune pièce attestant l'existence de plans d'élimination des déchets en Campanie n'a été versée aux débats. Il y a donc lieu de tenir pour acquise l'absence, pour la Campanie, des plans et des programmes prévus par les articles 6 de la directive de 1975 et 12, paragraphe 1, de celle de 1978.

14. Pour sa défense, le gouvernement italien soutient que, en désignant, par le décret présidentiel du 10 septembre 1982, les autorités chargées d'établir les programmes d'élimination des déchets, il a rempli ses obligations et que l'inefficacité de ces autorités ne peut fonder une action en manquement.

15. Selon une jurisprudence constante de votre Cour,

« un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre interne pour justifier le non-respect

6 — Article 6 de la directive de 1975.

7 — Article 12, paragraphe 1, de la directive de 1978.

des obligations et délais résultant des directives communautaires » [8].

16. Il en résulte que la responsabilité mise en cause par le recours en manquement est celle de l'État lui-même,

« quel que soit l'organe de l'État dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante » [9].

17. En ce qui concerne spécialement les collectivités décentralisées, vous avez déjà jugé que l'Italie ne s'était pas conformée à la directive du 26 juillet 1971 sur la coordination des procédures de passation des marchés, à la suite du non-respect de celle-ci par la municipalité de Milan qui avait attribué un marché d'incinérateurs sans publier un avis de marché au *Journal officiel des Communautés européennes*, alors même que le gouvernement déclarait avoir enjoint à la municipalité de se conformer à la directive [10].

18. Plus récemment, dans un arrêt du 11 juin 1991 [11], vous avez relevé un manquement contre la Belgique dont les régions de Flandre et de Wallonie n'avaient pas pris les mesures nécessaires à la mise en œuvre d'une directive du Conseil.

19. Concluant dans six affaires en manquement contre la Belgique, l'avocat général M. Capotorti rappelait que,

« d'une manière générale, il faut dire que l'exécution des directives au moyen d'actes normatifs de caractère régional est certainement admissible du point de vue communautaire, chaque État membre étant libre de répartir, comme il le juge opportun, les compétences normatives sur le plan interne, mais le fait demeure que l'État membre, quelle que soit sa structure, est responsable envers la Communauté lorsque l'exécution ne se réalise que pour une partie de son territoire » [12].

20. Il s'ensuit que, quelles que soient les difficultés de fonctionnement que connaissent les autorités désignées par le gouvernement italien, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu des articles 6 de la directive 75/442 et 12, paragraphe 1, de la directive 78/319.

21. La Commission fonde également son recours sur l'article 5 du traité CEE.

22. Ce grief ne peut concerner l'obligation de communication à la Commission des plans et des programmes prévus par l'article 12 de la directive 75/442 et aux articles 12, paragraphe 2, et 16 de la directive 78/319. En effet, ainsi que nous l'avons rappelé, vous avez déjà constaté le manquement à cette obligation par votre arrêt C-48/89 du 14 juin 1990.

8 — Par exemple: arrêt du 5 juin 1984, Commission/Italie (280/83, Rec. p. 2361); arrêt du 26 mars 1986, Commission/Belgique (215/83, Rec. p. 1039).

9 — Arrêt du 5 mai 1970, Commission/Belgique, point 15 (77/69, Rec. p. 244).

10 — Arrêt du 10 mars 1987, Commission/Italie (199/85, Rec. p. 1039).

11 — Commission/Belgique (C-290/89, Rec. p. I-2851).

12 — Conclusions sur les affaires 68/81 à 73/81, Rec. 1982, p. 159, 162.

23. Le visa de l'article 5 du traité se réfère plus précisément à l'absence de réponse à la lettre du 29 juin 1987 et à la lettre de mise en demeure du 20 juillet 1988.

24. Par la première, la Commission demandait au gouvernement italien de lui fournir une série d'informations concernant le tonnage des déchets produits chaque année en Campanie, les mesures adoptées pour les éliminer et les conditions d'adoption de l'accord bilatéral, ci-avant évoqué, conclu avec les États-Unis. Faisant référence à ce document, la Commission, dans la lettre de mise en demeure du 20 juin 1988, constatait l'absence de réponse par l'Italie aux questions posées et, visant l'article 5 du traité, rappelait l'obligation de collaboration des États.

25. L'avis motivé du 23 mai 1989 indiquait que le gouvernement italien avait laissé sans réponse les demandes d'informations et visait à nouveau l'article 5 du traité.

26. Certes, le dispositif de la requête mentionne simplement l'article 5 du traité sans se référer au fait que l'Italie n'a pas répondu aux demandes d'informations formulées par la Commission, mais les motifs de la requête — qui rappellent l'obligation de collaboration des États — explicitent suffisamment ce dispositif pour que vous examiniez le grief tiré du non-respect de l'obligation générale de collaboration. Au demeurant, levant toute ambiguïté à cet égard, le représentant de la Commission a confirmé à l'audience que le manquement allégué à l'obligation de collaboration constituait un grief distinct fondé sur l'article 5 du traité.

27. En vertu de l'article 155 du traité, la Commission est chargée de veiller à l'application du droit communautaire. Il est indispensable qu'elle soit informée complètement des dispositions prises par les États membres pour mettre en œuvre celui-ci. L'obligation de coopération qu'institue l'article 5 du traité revêt une importance toute particulière au cours de la phase précontentieuse du recours en manquement. En effet, comme le rappelait l'avocat général M. Lenz dans ses conclusions sur l'affaire 240/86, Commission/Grèce,

« La procédure préliminaire prévue dans le cadre du recours en manquement a pour objet de permettre un règlement amiable des litiges, lequel fait apparaître une obligation de coopération de l'État membre concerné. Sans une coopération active, une éventuelle infraction au traité ne peut être ni tirée au clair, ni à plus forte raison être éliminée » [13].

Suivant votre avocat général, vous en avez déduit que,

« en omettant délibérément de fournir à la Commission les textes applicables à l'importation de céréales ... la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 du traité CEE » [14].

28. Visant encore expressément le même article, vous avez jugé dans une autre affaire opposant la Commission à la République hellénique [15], alors que cet État membre

13 — Rec. 1988, p. 1843, paragraphe 38 des conclusions.
14 — Arrêt du 24 mars 1988, précité, point 28 (Rec. p. 1835).
15 — Arrêt du 12 juillet 1990 (C-35/88, Rec. p. I-3125, 3150).

n'avait pas communiqué à la Commission les décisions ministérielles et les décisions des comités placés sous l'autorité des ministres relatives aux conditions d'intervention de la Kydep [16] sur le marché des céréales fourragères, que

« cette omission, en ce qu'elle a empêché la Commission de prendre connaissance de l'ensemble des relations complexes existant entre l'État hellénique et la Kydep, doit être regardée comme un refus de collaborer avec cette institution » [17].

29. De la même façon, nous vous invitons à relever que l'absence de collaboration de l'Italie en l'espèce est, en elle-même, constitutive d'un manquement aux obligations nées de l'article 5, premier alinéa, du traité CEE.

30. Nous vous proposons donc de déclarer que:

« 1) en ne s'assurant pas de la mise en place dans la région de Campanie des plans et des programmes d'élimination des déchets prévus par les articles 6 de la directive 75/442/CEE et 12, paragraphe 1, de la directive 78/319/CEE, l'Italie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des directives susvisées;

2) en refusant de répondre aux trois questions posées par la lettre du 28 juin 1987 et renouvelées dans la lettre de mise en demeure du 20 juin 1988, l'État défendeur a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5, premier alinéa, du traité CEE »;

et de condamner la République italienne aux dépens.

16 — Office central grec de gestion des produits nationaux.

17 — Point 40, souligné par nous.