CONCLUSIONS DE Mme L'AVOCAT GÉNÉRAL SIMONE ROZÈS, PRÉSENTÉES LE 12 JANVIER 1984

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La question préjudicielle dont vous êtes saisis par la cour d'appel de Lyon pose le problème de la compatibilité, au regard du droit communautaire, des dispositions réglementaires transposant en France la directive 75/439 du Conseil du 16 juin 1975 «concernant l'élimination des huiles usagées» [1].

Le litige porté devant le juge national ainsi que les observations qui vous ont été présentées reposent pour l'essentiel sur des données de fait et de droit qui vous sont connues et sur lesquelles vous vous êtes déjà prononcés dans l'affaire «Inter-Huiles» [2] sur renvoi du tribunal de grande instance de Versailles. Étant donné l'identité d'objet des deux renvois préjudiciels, nous bornerons notre examen aux seules particularités du présent recours, en envisageant successivement les données de fait et de droit nouvelles.

I — Questions de fait

Il s'agit, d'une part, de l'extension éventuelle de votre décision «Inter-Huiles» à une nouvelle catégorie d'opérateurs et, d'autre part, de la prise en considération de certains facteurs techniques et économiques.

1. Dans l'affaire précédente, la question préjudicielle ne concernait que les seuls «ramasseurs d'huiles usagées». La cour d'appel de Lyon a opté pour une formulation plus large qui inclut les «détenteurs» de ce produit.

A cet égard, il suffit de rappeler que dans l'arrêt 172/82 vous avez dit que

«les règles communautaires sur la libre circulation des marchandises ainsi que la directive 75/439 du Conseil . . . n'autorisent pas un État membre à organiser sur son territoire *le système de ramassage et d'élimination des huiles usagées* de façon à interdire les exportations à un éliminateur ou régénérateur autorisé d'un autre État membre» [3].

Cette réponse vise globalement le régime national de collecte et de traitement du produit considéré. Par sa généralité, elle nous permet de réaffirmer [4] que la qualité de l'opérateur économique concerné est sans effet sur l'incompatibilité de la réglementation nationale qui maintiendrait une telle interdiction d'exportation.

2. Le Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage a appelé notre attention, d'une part, sur les conclusions d'une consultation technique, le rapport «Intercomm» et, d'autre part, sur la nature des échanges intracommunautaires d'huiles usagées.

2.1. Le rapport «Intercomm» a été établi à la demande de la Commission et

1 — JO L 194, p. 23.
2 — Arrêt du 10. 3. 1983, affaire 172/82, Recueil 1983, p. 555.
3 — Attendu 16, c'est nous qui soulignons.
4 — Voir nos conclusions dans l'affaire 172/82 (point II, 2, b).

présenté à la fin de l'année 1980. En substance, ce document préconise un traitement des huiles usagées par recyclage, préférable au brûlage pour des raisons à la fois écologiques, énergétiques, économiques et sociales.

Le Syndicat national constate ainsi la convergence existant entre la réglementation française en cause et ces recommandations; il relève par ailleurs les disparités entre les législations nationales transposant la directive, selon la priorité qu'elles accordent au brûlage ou à la régénération. L'ensemble de ces considérations justifierait les restrictions à l'exportation décidées par un État membre soucieux d'assurer un traitement non polluant du produit.

Cette argumentation, déjà soutenue dans l'arrêt 172/82, revient notamment à privilégier la protection de l'environnement au détriment de la libre circulation. Or, dans cette affaire, vous avez considéré que la protection de l'environnement, dès lors qu'elle était assurée de manière équivalente dans tout État membre par l'application de la directive, ne pouvait justifier une interdiction d'exportation [1]. Cette réponse nous paraît suffisante.

2.2. Il reste que la disparité des législations nationales, selon l'optique choisie pour le traitement des huiles usagées, serait à l'origine de certaines distorsions économiques. Les statistiques présentées par la Commission à la demande de la Cour dans l'affaire 172/82 font en effet apparaître que la France est le principal exportateur d'huiles usagées dans la Communauté économique européenne (plus de 80 % des exportations intracommunautaires annuelles). Le gouvernement français et le Syndicat national soulignent la contradiction entre ces chiffres et les restrictions qu'engendrerait la réglementation française.

Ces statistiques, malgré leur caractère paradoxal si on les confronte à l'interdiction d'exportation résultant de la réglementation nationale, ne font pas disparaître le principe de la non-conformité de cette dernière au droit communautaire. Sans qu'il soit besoin d'apprécier ses effets réels sur les échanges intracommunautaires d'huiles usagées, il apparaît que son incompatibilité subsiste dès lors que le contenu même du système national de ramassage et d'élimination reste inchangé, continuant d'impliquer logiquement une telle restriction. Aucune des données de fait ainsi présentées ne modifie donc le contenu de votre arrêt 172/82.

II — Questions de droit

Il convient ici d'apprécier l'impact respectif sur votre décision «Inter-Huiles» de la proposition de directive présentée par la Commission en matière de transfert transfrontalier de déchets dangereux et d'une note de l'administration française qui précise les modalités d'exportation des huiles usagées.

1. La Commission a présenté une proposition de directive «relative à la surveillance et au contrôle des transferts transfrontaliers de déchets dangereux dans la Communauté européenne» [2]. L'article 2 de cette directive définit les huiles usagées comme des «déchets dangereux», dont la circulation est en

1 — Arrêt 172/82 precite, attendu 14

2 — JO C 53 du 25 2 1983, p 3

conséquence assujettie à des modalités de contrôle rigoureuses.

Cette proposition vient compléter la directive 75/439 qui n'envisage pas en effet la question des conditions de transport des huiles usagées. Peut-on tirer pour autant argument d'une telle lacune pour justifier la prohibition d'exportation impliquée par la réglementation nationale en cause?

La réponse est doublement négative: en premier lieu, la directive 75/439 comme la proposition de directive examinée consacrent expressément le principe de la libre circulation dont la prééminence a été clairement établie dans votre arrêt 172/82; en second lieu, cette directive, en prévoyant que seules les entreprises *autorisées* sont chargées, dans chaque État membre, du traitement des huiles usagées, assure une protection de l'environnement quel que soit l'État membre de destination du produit considéré [1].

Si les modalités du transfert transfrontalier des huiles usagées sont régies par le droit de chaque État membre jusqu'à l'adoption définitive de la proposition de directive, elles doivent donc respecter le 14030principe de la libre exportation de ce produit. Telle semble précisément la finalité de la note de service élaborée par le ministère de l'économie et des finances français.

2. L'impact de cette note, adressée le 26 octobre 1982 aux responsables régionaux des douanes françaises, soulève des problèmes plus délicats, mais qui, selon nous, ne doivent pas vous amener à revenir sur votre décision «Inter-Huiles».

Cette note organise le contrôle douanier des demandes d'exportation d'huiles usagées; elle impose à l'exportateur la présentation d'une attestation indiquant que le destinataire final est un éliminateur agréé par les autorités de l'État membre de destination. Par son objet, la note de service confirmerait, selon le gouvernement français, la compatibilité de la réglementation nationale en cause au regard de la directive 75/439.

Nous ne partageons pas cette position.

Tout d'abord, la note de service réserve la faculté d'exportation aux seuls «détenteurs» et «ramasseurs agréés»; pour les éliminateurs, l'interdiction d'exporter subsiste donc intégralement [2].

Par ailleurs, la force juridique qui est susceptible d'être reconnue à cette note nous paraît des plus relatives. En tant que simple mesure d'ordre interne, dont la fonction est d'interpréter la réglementation existante à l'intention des agents chargés de son application, la note n'a pas été publiée; de plus, l'administration y a expressément précisé qu'elle était sujette à un réexamen en fonction des circonstances; enfin, à la suite de la question que vous lui aviez posée dans l'affaire 172/82, le gouvernement a confirmé, alors même que la note était diffusée depuis plus d'un mois, l'interdiction d'exportation impliquée par le système français de ramassage et de traitement des huiles usagées.

La note de service examinée revêt donc toutes les caractéristiques de ces simples pratiques administratives, «par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate . . .», qui ne satisfont pas «aux exigences

1 — Article 6.

2 — Voir nos conclusions dans l'affaire 172/82 (point III, 2, d).

de clarté et de certitude des situations juridiques voulues par les directives» [1]. Ces exigences sont essentielles pour la sécurité juridique des justiciables, à plus forte raison lorsque la pratique administrative en cause est censée rectifier la violation d'une directive par les dispositions nationales assurant sa transposition dans l'ordre juridique interne. Compte tenu des éléments qui la caractérisent, la note de service ne saurait donc faire disparaître l'interdiction d'exporter qui résulte logiquement de la réglementation française en cause.

Aucune des données de fait ou de droit ainsi analysées ne nous paraît donc de nature à vous faire reconsidérer la réponse que vous aviez donnée dans votre arrêt du 10 mars 1983. C'est pourquoi nous nous permettons de renvoyer aux conclusions que nous vous avions présentées dans cette affaire et nous vous proposons de dire pour droit, en réponse à la question que vous a posée la cour d'appel de Lyon, que:

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

1 — Arrêt du 6 5. 1980, Commission/Belgique, affaire 102/79, attendu 11, Recueil 1980, p. 1473, et plus récemment arrêt du 15 3 1983, Commission/Italie, affaire 145/82, Recueil 1983, p 711, attendus 9 et 10