ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

27 janvier 2005 *

Dans l'affaire C-15/03,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 14 janvier 2003,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. J. Grunwald et M. Konstantinidis, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République d'Autriche, représentée par MM. E. Riedl et M. Hauer ainsi que par M^me^ E. Wolfslehner, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'allemand.

soutenue par:

République de Finlande, représentée par M^me^ T. Pynnä, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

et par:

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M. K. Manji, en qualité d'agent, assisté de M^me^ M. Demetriou, barrister, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties intervenantes,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, M^me^ R. Silva de Lapuerta (rapporteur), MM. C. Gulmann, G. Arestis et J. Klučka, juges,

avocat général: M. A. Tizzano,
greffier: M^me^ K. Sztranc, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 16 septembre 2004,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 28 octobre 2004,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en ne prenant pas les mesures nécessaires en droit et en fait pour donner la priorité au traitement des huiles usagées par régénération lorsque les contraintes d'ordre technique, économique et organisationnel le permettent, la république d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 75/439/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées (JO L 194, p. 23), telle que modifiée par la directive 87/101/CEE du Conseil, du 22 décembre 1986 (JO 1987, L 42, p. 43, ci-après la «directive»).

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

2 La directive a pour objectif de protéger l'environnement contre les effets préjudiciables causés par le rejet et le traitement des huiles usagées. Son article 3 prévoit:

«1. Lorsque les contraintes d'ordre technique, économique et organisationnel le permettent, les États membres prennent les mesures nécessaires pour donner la priorité au traitement des huiles usagées par régénération.

2. Lorsqu'il n'est pas procédé à la régénération des huiles usagées en raison des contraintes mentionnées au paragraphe 1, les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour que toute combustion des huiles usagées s'effectue dans des conditions écologiquement acceptables conformément aux dispositions de la présente directive, pour autant que cette combustion soit faisable du point de vue technique, économique et organisationnel.

3. Lorsqu'il n'est procédé ni à la régénération ni à la combustion des huiles usagées en raison des contraintes mentionnées aux paragraphes 1 et 2, les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que leur destruction se fasse sans danger ou que leur stockage ou leur dépôt soit contrôlé.»

3 Aux termes de l'article 1er de la directive, la «régénération» est définie comme suit:

«tout procédé permettant de produire des huiles de base par un raffinage d'huiles usagées impliquant notamment la séparation des contaminants, produits d'oxydation et additifs que ces huiles contiennent».

4 Conformément à l'article 2 de la directive 87/101, les États membres devaient prendre les mesures nécessaires pour se conformer à leurs obligations découlant de cette directive à compter du 1er janvier 1990.

La réglementation nationale

5 Le gouvernement autrichien a notifié à la Commission les instruments juridiques suivants concernant la gestion des huiles usagées:

— le règlement relatif à l'exécution de la loi sur les huiles usagées (BGBl. 1987/383);

— la loi fédérale du 6 juin 1990 sur la gestion des déchets (Abfallwirtschaftsgesetz, BGBl. 1990/325, ci-après «AWG»);

— cette loi a été réformée, en particulier afin d'établir une approche prioritaire pour la régénération des huiles usagées, par une nouvelle loi fédérale sur la gestion des déchets, qui est entrée en vigueur le 2 novembre 2002 (BGBl. I, 2002/102, ci-après «AWG 2002»).

6 L'article 1er, paragraphe 2, point 2, de l'AWG est libellé comme suit:

«Les déchets doivent être utilisés pour récupérer des substances ou de la chaleur, lorsque cela est avantageux au plan écologique et techniquement possible, que les coûts supplémentaires entraînés ne sont pas disproportionnés par rapport aux autres procédés de traitement des déchets et qu'il existe ou que l'on peut créer un marché pour les substances ou l'énergie ainsi obtenus (recyclage des déchets).»

7 L'article 2, paragraphe 5, point 2, de l'AWG 2002 définit le terme «recyclage» de la manière suivante:

«Le traitement à des fins écologiques de déchets pour exploiter les propriétés du produit de départ dans le but principal de substituer les déchets ou les substances directement récupérées aux matières premières ou aux produits obtenus à partir de matières premières, à l'exception des déchets ou des substances récupérées à partir desdits déchets destinés à subir un recyclage thermique.»

8 En ce qui concerne les huiles usagées, l'article 16, paragraphe 3, point 1, de l'AWG 2002 prévoit:

«Les huiles usagées sont soumises à un processus de recyclage [...] lorsqu'il est techniquement possible de produire une huile de base à partir de l'huile usagée dans des conditions rentables pour le propriétaire des déchets compte tenu des quantités produites, des moyens de transport et des coûts engendrés. Si les huiles usagées sont soumises à un processus de recyclage, les produits à base d'huiles minérales ainsi obtenus ne doivent pas contenir plus de 5 ppm de PCB/PCT [polychlorobiphényles/polychloroterphényles] et pas plus de 0,03 % d'halogènes par rapport à la masse.»

9 L'article 22, paragraphe 1, de l'AWG dispose:

«Un recyclage des huiles usagées n'est autorisé que s'il s'agit d'un recyclage des substances (purification, transformation) ou d'une récupération d'énergie.»

Les faits du litige et la procédure précontentieuse

10 La Commission a, le 17 avril 2001, adressé une lettre de mise en demeure à la république d'Autriche, au motif que les autorités nationales avaient négligé de prendre les mesures nécessaires pour donner la priorité au traitement des huiles usagées par régénération lorsque les contraintes d'ordre technique, économique et organisationnel le permettaient.

11 Dans sa réponse en date du 22 juin 2001, la république d'Autriche a informé la Commission que les dispositions combinées des articles 22, paragraphe 1, et 1er, paragraphe 1, de l'AWG répondaient à l'une des intentions de la directive en accordant la priorité à la régénération des déchets. Dans cette réponse, il était également précisé que cet État membre ne disposait d'aucune installation de régénération des huiles usagées, car la production annuelle étant de 45 000 tonnes au total, elle ne suffisait pas à rentabiliser une telle installation, le seuil de rentabilité se situant entre 60 000 et 80 000 tonnes par an.

12 La Commission a toutefois estimé que le droit autrichien ne satisfaisait pas aux exigences du droit communautaire. Elle a donc adressé à la république d'Autriche, par lettre du 21 décembre 2001, un avis motivé dans lequel elle soutenait que les autorités nationales n'avaient pas pris les mesures nécessaires, en fait et en droit, pour donner la priorité au traitement des huiles usagées par régénération lorsque les contraintes d'ordre technique, économique et organisationnel le permettaient, tout en invitant cet État membre à prendre les mesures nécessaires pour se conformer audit avis dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

13 La république d'Autriche a répondu à cet avis motivé en transmettant, par lettres des 18 et 22 mars 2002, des observations dans lesquelles elle faisait valoir que la priorité donnée à la régénération avait été clairement posée dans le cadre des dispositions de l'AWG, dans sa version modifiée.

14 La Commission a cependant estimé que la république d'Autriche ne s'était pas conformée aux exigences dudit avis motivé. Elle a donc décidé d'introduire le présent recours.

15 Par ordonnance du président de la Cour du 17 juin 2003, la république de Finlande ainsi que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont été admis à intervenir au soutien des conclusions de la république d'Autriche.

Sur le recours

Argumentation des parties

16 La Commission rappelle que la priorité devant être donnée par les États membres au procédé de la régénération est fixée par la directive elle-même, car tous les autres types d'élimination se révèlent encore plus nuisibles pour l'environnement que ce procédé.

17 La Commission estime que ni l'article 1er, paragraphe 2, point 2, ni l'article 22, paragraphe 1, de l'AWG n'accordent la priorité à la régénération des huiles usagées, mais que ces dispositions placent sur le même plan la régénération et la récupération d'énergie, c'est-à-dire la combustion des huiles usagées, et suppriment ainsi l'ordre de priorité établi entre ces deux procédés.

18 En outre, selon la Commission, l'article 16, paragraphe 3, point 1, de l'AWG 2002 n'accorde pas non plus la priorité à la régénération des huiles usagées. Au contraire, cette disposition soumettrait la régénération à deux conditions restrictives, qui ne sont pas prévues comme telles dans la directive, à savoir, d'une part, le critère d'acceptabilité et, d'autre part, la fixation de certaines valeurs limites (5 ppm de PCB/PCT et 0,03 % d'halogènes). Ces deux conditions restrictives ne seraient pas susceptibles de conférer la priorité à la régénération ni de promouvoir celle-ci.

19 La Commission estime que lesdites conditions répercutent la responsabilité du respect du principe de priorité sur le propriétaire des déchets au lieu de faire peser une telle responsabilité sur les autorités publiques, comme l'exige la directive.

20 En ce qui concerne l'argument selon lequel la régénération ne serait pas rentable en Autriche à cause de la faible quantité d'huiles usagées générées sur le territoire de cette dernière, la Commission souligne que la directive s'applique non seulement aux États membres produisant une grande quantité d'huiles usagées, mais également à tous les autres États membres. En outre, aucun argument concret n'aurait été invoqué pour établir la raison pour laquelle la régénération des huiles usagées ne serait pas rentable en Autriche.

21 La Commission constate que le moment à partir duquel la régénération des huiles usagées peut être financièrement rentable dépend de divers facteurs économiques et que la capacité des installations de régénération ne représente que l'un de ces facteurs. En outre, les déclarations des autorités autrichiennes ne permettraient pas de conclure qu'elles se sont efforcées de créer un cadre de conditions adéquat pour rentabiliser une installation de régénération des huiles usagées ou pour recourir aux capacités d'autres États membres en matière de régénération.

22 Le gouvernement autrichien estime que l'obligation résultant de l'article 3, paragraphe 1, de la directive a été transposée par les différentes dispositions de l'AWG. En particulier, les modifications de cette loi entrées en vigueur en 2002 auraient rendu plus manifeste encore la priorité dont bénéficie la régénération des huiles usagées. En effet, conformément à l'article 16, paragraphe 3, point 1, de ladite loi, celles-ci seraient alors soumises à un «recyclage», c'est-à-dire à une régénération, dans la mesure où un tel procédé est techniquement possible et économiquement acceptable.

23 Ledit gouvernement fait valoir que, aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de la directive, la régénération ne doit avoir lieu que si les contraintes d'ordre technique, économique ou organisationnel ne s'y opposent pas. Selon la jurisprudence de la Cour, ces contraintes devraient être interprétées de manière non restrictive et être entendues comme l'expression du principe de proportionnalité.

24 D'après le gouvernement autrichien, il ne ressort ni de la directive ni de cette jurisprudence que lesdites contraintes ne doivent pas être liées à la situation du détenteur du déchet. La directive ne contiendrait en toute hypothèse aucun indice selon lequel il appartient aux États membres de collecter et de régénérer eux-mêmes les huiles usagées ni aucun élément selon lequel ces derniers seraient seuls concernés par de telles contraintes. Dans cette perspective, la notion de «contraintes» au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive et au regard de l'effet utile de celle-ci aurait été explicitée dans la version modifiée de l'AWG.

25 En ce qui concerne la fixation de certaines valeurs limites pour l'huile de base issue de la régénération, le gouvernement autrichien relève que la directive fixe elle-même de telles valeurs pour l'huile régénérée. En outre, les conditions requises pour une réutilisation des huiles de base régénérées auraient rendu nécessaire l'instauration de ces plafonds.

26 Ledit gouvernement soutient que, eu égard aux quantités concernées, la construction d'une installation spécifique de régénération des huiles usagées récupérées auprès de tiers n'était pas rentable. En effet, la rentabilité de la régénération de celles-ci dépendrait de plusieurs facteurs économiques et l'obligation de donner la priorité à la régénération des huiles usagées ne saurait aller jusqu'à contraindre l'État membre à construire lui-même une installation non rentable afin de permettre une régénération sur le territoire national ou à forcer les détenteurs des déchets à procéder à la régénération.

27 Le gouvernement autrichien relève que la modification de l'AWG visait à assurer une refonte du droit applicable en la matière, dont le champ d'application s'étend aujourd'hui également à la régénération des huiles usagées des entreprises et non plus à la seule régénération par des tiers. Le fait que la législation nationale donne la priorité à la régénération des huiles usagées serait notamment établi par la circonstance que ces huiles sont exportées aux fins de régénération ainsi que par un certain nombre de mesures financières.

28 Le gouvernement finlandais considère, dans son intervention au soutien des conclusions de la république d'Autriche, que les dispositions nationales litigieuses donnent la priorité à la régénération. Par ailleurs, cette priorité n'aurait pas un caractère absolu, étant donné l'existence d'une condition de faisabilité du point de vue technique, économique ou organisationnel.

29 Ledit gouvernement fait valoir que les États membres n'ont pas d'obligation de créer des installations de régénération, car la rentabilité de ce procédé dépend de plusieurs facteurs, à savoir la quantité d'huile usagée produite, les distances de transport, les coûts de production ainsi que le prix du marché. En effet, l'existence des conditions économiques permettant la régénération devrait être examinée au cas par cas, en prenant en considération, dans leur ensemble, les circonstances pertinentes dans l'État concerné.

30 Le gouvernement du Royaume-Uni, qui intervient également au soutien de la république d'Autriche, estime que l'article 16, paragraphe 3, de l'AWG 2002 met dûment en œuvre l'article 3, paragraphe 1, de la directive. En particulier, la réglementation nationale ferait peser sur les détenteurs d'huiles usagées l'obligation de traiter ces dernières par régénération.

31 Ledit gouvernement relève que l'AWG applique correctement le principe de proportionnalité en obligeant les détenteurs d'huiles usagées à traiter celles-ci par régénération, sauf si cela est techniquement impossible ou économiquement déraisonnable. Il serait en effet légitime pour les États membres d'exécuter leurs obligations découlant d'une directive en aménageant, dans le cadre de la réglementation nationale, les droits et obligations des individus et des entreprises.

32 Le gouvernement du Royaume-Uni reconnaît que l'article 3, paragraphe 1, de la directive exige que les États membres prennent des mesures au niveau macro-économique afin d'assurer la priorité à la régénération et d'éliminer tous les obstacles à celle-ci dans la mesure où cela est proportionné au but poursuivi. La portée de cette obligation varierait toutefois en fonction des circonstances dans chaque État membre et la forme concrète d'une telle obligation dépendrait de la nature des contraintes qui existent dans cet État.

33 Le même gouvernement fait valoir enfin que les faibles quantités d'huiles usagées produites en Autriche et le fait qu'il n'existe pas d'installation de régénération dans cet État membre sont des éléments pertinents que ce dernier peut prendre en considération pour apprécier les contraintes économiques auxquelles se heurte la régénération et la portée de l'obligation à laquelle il est tenu en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive.

Appréciation de la Cour

34 Il convient de relever à titre liminaire que la réforme de l'AWG résultant de la seconde loi sur la gestion des déchets, notamment les modifications de l'article 16, paragraphe 3, de ladite loi, ne sont entrées en vigueur que le 2 novembre 2002, c'est-à-dire après l'expiration du délai de deux mois fixé dans l'avis motivé pour permettre à la république d'Autriche de se conformer à ses obligations.

35 Or, selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation dans l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé (voir, notamment, arrêts du 4 juillet 2002, Commission/Grèce, C-173/01, Rec. p. I-6129, point 7, et du 10 avril 2003, Commission/France, C-114/02, Rec. p. I-3783, point 9).

36 Dans ces conditions, l'argumentation de la république d'Autriche selon laquelle l'approche prioritaire en faveur de la régénération des huiles usagées aurait été explicitée dans le cadre de la réforme de l'AWG ne saurait être prise en considération par la Cour.

37 S'agissant de la situation juridique existante avant la réforme de l'AWG, intervenue en 2002, il y a lieu de constater que, comme l'observe à juste titre M. l'avocat général au point 45 de ses conclusions, les dispositions nationales applicables en la matière ne constituaient pas un contexte juridique propre à assurer la priorité à la régénération. Lesdites dispositions autorisaient, en effet, l'élimination des huiles usagées par voie de recyclage ou de récupération d'énergie, mettant ainsi sur un pied d'égalité la régénération et la combustion, contrairement à l'ordre de priorité fixé à l'article 3, paragraphe 1, de la directive.

38 Quant à l'argument invoqué par la république d'Autriche selon lequel la mise en place d'installations de régénération sur le territoire de cet État membre ne serait pas rentable et que, dans ces conditions et en raison du principe de proportionnalité, les obligations des États membres concernés devraient être modulées en fonction des circonstances concrètes existant dans ceux-ci, il convient de rappeler que, comme la Cour l'a jugé aux points 35 et 43 de son arrêt du 9 septembre 1999, Commission/Allemagne (C-102/97, Rec. p. I-5051), l'un des objectifs principaux de la directive était d'accorder la priorité au traitement par régénération des huiles usagées. Dès lors, considérer que la situation technique, économique et organisationnelle existante dans un État membre est nécessairement constitutive de contraintes faisant obstacle à l'adoption des mesures prévues à l'article 3, paragraphe 1, de la directive reviendrait à priver cette disposition de tout effet utile, puisque l'obligation imposée aux États membres serait limitée par le maintien du statu quo, en sorte qu'il n'y aurait pas d'obligation réelle à prendre les mesures nécessaires en faveur d'un traitement prioritaire des huiles usagées par régénération.

39 En outre, s'agissant de cette priorité, il y a lieu de relever que, comme la Cour l'a souligné aux points 38 et 39 de l'arrêt Commission/Allemagne, précité, la référence aux «contraintes d'ordre technique, économique et organisationnel» visées à l'article 3, paragraphe 1, de la directive fait partie d'une disposition exprimant de façon globale l'obligation imposée aux États membres et que, par cette indication, le législateur communautaire a entendu non pas prévoir des exceptions limitées à une règle d'application générale, mais définir le champ d'application et le contenu d'une obligation positive consistant à assurer la priorité au traitement des huiles usagées par régénération.

40 Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que le recours de la Commission doit être considéré comme fondé.

41 Il convient en conséquence de constater que, en ayant omis d'adopter les mesures nécessaires pour donner la priorité au traitement des huiles usagées par régénération lorsque les contraintes d'ordre technique, économique et organisationnel le permettent, la république d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive.

Sur les dépens

42 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la république d'Autriche et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. Conformément au paragraphe 4 du même article, la république de Finlande et le Royaume-Uni supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête:

1) **En ayant omis d'adopter les mesures nécessaires pour donner la priorité au traitement des huiles usagées par régénération lorsque les contraintes d'ordre technique, économique et organisationnel le permettent, la république d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en**

vertu de l'article 3, paragraphe 1, 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 Conseil, du 22 décembre 1986.

2) La république d'Autriche est condamnée aux dépens.

3) La république de Finlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supportent leurs propres dépens.

Signatures.