CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL ANTONIO TIZZANO

présentées le 16 juin 2005 [1]

I — Introduction

1. La République hellénique demande à la Cour d'annuler la décision 2003/3/CE (ci-après la «décision attaquée») [2], par laquelle la Commission a rejeté la demande du gouvernement grec visant à pouvoir utiliser des fiouls lourds ayant une teneur en soufre supérieure à la limite de 1 % autorisée sur un plan général par la directive 1999/32/CE [3] (ci-après la «directive 1999/32» ou la «directive»).

2. En particulier, la Cour est appelée à dire si la Commission a violé le droit communautaire quand elle a refusé à la Grèce l'autorisation de dépasser cette limite.

II — Cadre juridique

3. Il y a lieu de rappeler avant tout que, par la décision 98/686/CE [4], la Communauté a approuvé le protocole relatif à la réduction des émissions de soufre [5] de la convention des Nations unies sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance [6].

4. Pour contribuer à la réalisation des objectifs énoncés dans ces instruments de droit international, la Communauté a adopté en un premier temps la directive 93/12/CEE [7], puis la directive 1999/32, à laquelle son article 1er paragraphe 1 fixe pour objet «de réduire les émissions de dioxyde de soufre résultant de la combustion de certains types de combustibles liquides et de dimi-

1 — Langue originale: l'italien.

2 — Décision de la Commission, du 17 décembre 2002, concernant la demande introduite par la Grèce pour pouvoir autoriser l'utilisation de fiouls lourds ayant une teneur maximale en soufre de 3 % en masse sur une partie de son territoire (JO 2003, L 4, p. 16).

3 — Directive du Conseil, du 26 avril 1999, concernant une réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides et modifiant la directive 93/12 (JO L 121, p. 13).

4 — Décision du Conseil, du 23 mars 1998, concernant la conclusion par la Communauté européenne du protocole à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre (JO L 326, p. 34).

5 — Protocole à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre, signé à Oslo le 14 juin 1994.

6 — Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, signée à Genève le 13 novembre 1979.

7 — Directive du Conseil, du 23 mars 1993, concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides (JO L 74, p. 81).

nuer ainsi les effets néfastes de ces émissions sur l'homme et l'environnement».

5. À cette fin, l'article 3, paragraphe 1, de la directive prévoit que «les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour garantir à partir du 1er janvier 2003 que les fiouls lourds ne soient pas utilisés sur leur territoire si leur teneur en soufre dépasse 1 % en masse».

6. Cette limite n'a cependant rien d'absolu puisque, d'après l'article 3, paragraphe 2, de la même directive, «un État membre peut autoriser l'emploi de fiouls lourds dont la teneur en soufre est comprise entre 1,00 et 3,00 % en masse sur tout ou partie de son territoire». Pour qu'une telle autorisation soit accordée, il faut cependant: i) que soient respectées «les normes de qualité de l'air fixées pour le dioxyde de soufre dans la directive 80/779/CEE [8] ou dans toute autre législation communautaire abrogeant et remplaçant ces normes, ainsi que les autres dispositions communautaires pertinentes» et ii) «que les émissions [provenant de l'État membre qui entend octroyer l'autorisation] ne contribuent pas [9] au dépassement des charges critiques dans un État membre quel qu'il soit». La directive 1999/32 précise que par «charge critique», il faut entendre «une estimation quantitative de l'exposition à un ou plusieurs polluants en dessous de laquelle aucun effet néfaste sur des éléments sensibles de l'environnement ne se produit selon les connaissances actuelles» [10].

7. L'importance de la seconde des conditions précitées est confirmée par la dernière phrase de l'article 3, paragraphe 2, qui rappelle que l'autorisation «ne s'applique que tant que les émissions en provenance de l'État membre ne contribuent pas au dépassement des charges critiques dans un État membre quel qu'il soit».

8. Quant à la procédure à suivre pour pouvoir octroyer l'autorisation en question, l'article 3, paragraphe 5, de la directive 1999/32 prévoit que, «[s]i un État membre a recours aux possibilités visées au paragraphe 2, il en informe, au moins douze mois à l'avance, la Commission et le public», en fournissant «suffisamment d'informations pour pouvoir vérifier si les critères [...] sont remplis». Dans les six mois à compter de la réception des informations précitées, la Commission prend une décision, après consultation du comité institué par l'article 9 de la directive. Cet article dispose:

«La Commission est assistée par un comité de caractère consultatif composé des représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission.

8 — Directive du Conseil, du 15 juillet 1980, concernant des valeurs limites et des valeurs guides de qualité atmosphérique pour l'anhydride sulfureux et les particules en suspension (JO L 229, p. 30).

9 — D'après les versions italienne et espagnole de la directive 1999/32, les émissions ne doivent pas contribuer «de manière significative» («in modo significativo», «de manera significativa») au dépassement. Mais les autres versions linguistiques ne font aucune allusion à l'importance de la contribution.

10 — Article 2, point 6.

Le représentant de la Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet, dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause, le cas échéant en procédant à un vote.

L'avis est inscrit au procès-verbal; en outre, chaque État membre a le droit de demander que sa position figure à ce procès-verbal.

La Commission tient le plus grand compte de l'avis émis par le comité. Elle informe le comité de la façon dont elle a tenu compte de cet avis.»

III — Faits et procédure

9. Par lettre du 11 décembre 2001, la République hellénique a demandé à la Commission de lui permettre d'accorder une autorisation au titre de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 1999/32 sur tout son territoire, à l'exception du bassin de l'Attique.

10. Selon ce gouvernement, toutes les conditions prévues par cette disposition étaient remplies, puisque les émissions grecques d'anhydride sulfureux respectaient les limites imposées par le droit communautaire et que la contribution grecque au dépassement des charges critiques dans les autres États membres pouvait être considérée comme presque nulle (tout au plus arrivait-on à un taux de 1 % en ce qui concerne l'Italie).

11. Après avoir demandé et obtenu des informations complémentaires du gouvernement grec, la Commission a sollicité l'aide du programme de coopération pour la surveillance continue et l'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (ci-après l'«EMEP»), et en particulier celle de l'Institut norvégien de météorologie (Meteorological Synthesizing Centre-West; ci-après le «MSC-W»), qui est le centre scientifique chargé de coordonner ce programme. Cet institut a effectué des analyses plus approfondies sur la contribution grecque aux dépôts de soufre constatés en Italie.

12. Il résulte de la décision attaquée que ces analyses, consignées dans les rapports du 22 février et du 22 mars 2002, ont démontré que les émissions en provenance de Grèce contribuaient au dépassement en Italie des charges critiques pour l'acidité dans au moins six des cases de la grille recouvrant le territoire italien à cette fin. Dans ces cases, la contribution de la Grèce n'excédait pas 0,5 %. L'EMEP en a conclu que l'analyse

corroborait les calculs qui imputent à la Grèce 1 % du total des dépôts de soufre en Italie [11].

13. À la réception de ces résultats, la Commission a convoqué pour le 15 avril 2002 une réunion du comité consultatif visé à l'article 9 de la directive pour discuter de la demande du gouvernement grec. En cette occasion, le comité s'est déclaré en faveur du projet de décision de la Commission tendant au rejet de la demande grecque, au motif que la condition relative à la pollution transfrontalière n'était pas remplie.

14. La Commission n'a cependant pas immédiatement adopté ce projet, car le 4 juin et le 5 juillet 2002, le gouvernement grec lui a demandé un réexamen de la question, en invoquant de nouveaux éléments d'appréciation.

15. Ces éléments ont effectivement été fournis le 30 juillet puis complétés, à la demande de la Commission, le 3 octobre de la même année.

16. Après avoir analysé ces informations — qui lui avaient été soumises par la Commission — avec l'appui du centre de coordination des effets pour la cartographie des charges et niveaux critiques (ci-après le «CCE»), l'EMEP a confirmé dans un rapport du 19 novembre que les émissions grecques contribuent au dépassement des charges critiques en matière d'acidification dans d'autres États membres, particulièrement en Italie [12].

17. Le 4 décembre 2002, la Commission a convoqué pour le 10 décembre une nouvelle réunion du comité consultatif; la convocation envoyée au gouvernement grec incluait les documents de travail dont il devait être débattu au cours de cette réunion.

18. Le 17 décembre 2002 était adoptée la décision attaquée, qui se ralliait à l'avis défavorable à la République hellénique exprimé par le comité. Une version résumée du procès-verbal de la réunion de ce comité, qui avait été soumise aux Commissaires au moment de l'adoption de la décision, était également envoyée au gouvernement grec.

19. Le 10 janvier 2003, ce dernier a demandé des précisions sur certains points du procès-verbal. Ayant reçu une nouvelle version de ce document le 14 février 2003, il en a néanmoins demandé de nouvelles modifications par lettre du 17 février 2003.

11 — Voir neuvième et dixième considérants de la décision attaquée.

12 — Voir treizième considérant de la décision attaquée.

20. Le 26 février, la République hellénique a finalement introduit son recours, par lequel elle demande à la Cour en substance d'annuler la décision attaquée et de déclarer la directive 1999/32 inapplicable, au titre de l'article 241 CE, dans l'hypothèse où elle devrait être interprétée dans le sens voulu par la Commission.

21. Le Conseil est intervenu au soutien des conclusions de la Commission pour demander, à l'instar de cette dernière, que le recours soit déclaré irrecevable, pour défaut de motivation, en tant qu'il vise à faire déclarer inapplicable la directive 1999/32.

22. Après la fin de la procédure écrite, au cours de laquelle ont également été présentées une réplique et une duplique, les parties ont été entendues en audience publique le 28 avril 2005.

IV — Appréciation

23. Comme nous l'avons annoncé, le gouvernement grec demande l'annulation de la décision attaquée au motif que cette dernière serait entachée de diverses violations du droit communautaire, à la fois sur le plan de la procédure et sur celui du fond.

A — *Sur les violations de procédure*

24. Le gouvernement requérant fait valoir que, au cours de la procédure qui a mené à la décision attaquée, la Commission aurait violé à plusieurs égards le principe du contradictoire.

25. Sur un plan général, il rappelle que, selon une jurisprudence constante de la Cour, le respect des droits de la défense dans toute procédure ouverte à l'encontre d'une personne ou d'un État membre et susceptible d'aboutir à un acte faisant grief, constitue un principe fondamental de droit communautaire [13]. Il découlerait de ce principe qu'avant l'adoption d'une décision, la partie intéressée doit recevoir, dans «un délai utile pour préparer sa défense» [14], «un exposé précis et complet des griefs que la Commission entend retenir à son encontre» [15].

26. En l'espèce, la consultation du comité prévu à l'article 9 de la directive 1999/32 aurait eu lieu, selon le gouvernement requérant, au mépris de ses droits de la défense, et ce pour une série de raison que nous allons exposer sous peu.

13 — Voir, parmi beaucoup d'autres, arrêt du 12 février 1992, Pays-Bas e.a./Commission (C-48/90 et C-66/90, Rec. p. I-565, points 44 et 45).

14 — Arrêt 19 avril 1988, Misset/Conseil (319/85, Rec. p. 1861, point 8).

15 — Arrêt Pays-Bas e.a./Commission, précité, point 45.

27. Pour sa part, la Commission conteste, toujours sur un plan général, que le principe du respect des droits de la défense s'applique dans des cas comme la présente espèce. Se référant aux précisions fournies à cet égard dans l'arrêt Danemark/Commission [16], elle rappelle que, pour la Cour, l'obligation de respecter ce principe ne s'impose que dans le cadre des procédures que les institutions communautaires engagent contre les États membres, par exemple pour le contrôle des aides. Il n'en serait en revanche pas de même lorsque, comme en l'espèce, il s'agit de procédures introduites à l'initiative des États membres.

28. Nous observerons que le point de savoir si la jurisprudence précitée est vraiment applicable en l'espèce peut prêter à discussion. Ce qu'il nous paraît en revanche important de souligner, c'est qu'en réalité, comme le note aussi la Commission, les griefs du gouvernement grec ne se rapportent pas au respect du principe du contradictoire avec l'État en cause, mais à la régularité formelle, et donc au respect des procédures de consultation du comité consultatif. Tous les griefs évoqués ci-dessus se rapportent en effet à cette dernière question, à moins de vouloir faire un amalgame entre la participation des représentants des États membres à ce comité — où ces représentants se trouvent intégrés dans une procédure à caractère institutionnel, dans le cadre de laquelle ils doivent œuvrer — et les rapports pour ainsi dire «externes» à cette procédure, entre la Commission et l'État membre proprement dit.

16 — Arrêt du 20 mars 2003 (C-3/00, Rec. p. I-2643).

29. Cela dit, nous allons examiner maintenant les griefs de procédure spécifiques auxquels nous avons fait allusion.

30. a) En premier lieu, la République hellénique fait valoir le caractère trop bref du délai entre la date (5 décembre 2002) à laquelle les documents de travail ont été envoyés aux membres du comité consultatif et la date de la réunion (10 décembre 2002).

31. À cette fin, elle invoque le projet de règlement intérieur de ce comité, qui prévoit quatorze jours pour l'envoi de la documentation, ce délai pouvant être ramené à cinq jours en cas d'urgence et lorsque les mesures en discussion doivent être adoptées immédiatement.

32. Or, selon le gouvernement grec, les conditions d'application du délai abrégé ne seraient pas réunies en l'espèce. En effet, même si l'article 3, paragraphe 1, de la directive 1999/32 impose aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour que, à partir du 1er janvier 2003, ne soient plus utilisés que des fiouls lourds dont la teneur en soufre ne dépasse pas 1 % en masse, la Commission n'aurait eu aucune obligation de se prononcer sur les demandes de dérogation avant cette date.

33. Le retard mis à convoquer le comité et à envoyer les documents de travail serait encore plus injustifié, toujours selon le gouvernement requérant, si l'on considère que la Commission a disposé dès le mois de novembre 2002 des résultats des nouvelles analyses effectuées par l'EMEP (voir point 16 ci-dessus).

34. Pour notre part, nous relevons avant tout que la directive 1999/32 ne dit rien sur le délai qui doit séparer l'envoi des documents de travail de la date de la réunion du comité. Comme nous l'avons vu au point 8, l'article 9 de cette directive se limite en effet à souligner que, après avoir reçu le projet des mesures que la Commission veut adopter, le comité émet un avis dans un délai que son président, c'est-à-dire le représentant de la Commission, fixe en fonction de l'urgence de la question.

35. Nous ajouterons que même la décision 1999/468/CE [17], adoptée pour réglementer l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, n'impose à cette dernière le respect d'aucun délai précis. Elle se limite à prévoir que «chaque comité adopte son règlement intérieur [...] sur la base d'un règlement intérieur type qui est publié au *Journal officiel des Communautés européennes*», et qui a d'ailleurs bien été adopté et publié [18].

36. Pour ce qui nous intéresse ici, ce règlement type prévoit que les documents de travail doivent être communiqués aux membres du comité quatorze jours avant la réunion, ce délai pouvant être ramené à cinq jours en cas d'urgence. Telles sont précisément les dispositions reprises dans le projet de règlement intérieur établi par le comité de la directive 1999/32 (comme nous l'avons indiqué ci-dessus au point 31).

37. La réglementation pertinente ne se prononce donc pas sur la question litigieuse, qui n'est abordée que dans le projet de règlement précité (lequel n'en reste pas moins un simple projet), établi sur le modèle du règlement type visé dans la décision 1999/468. Mais, quand bien même nous voudrions considérer ce projet (et son modèle) comme une indication utile pour imaginer une solution raisonnable à la question à l'examen, il nous semble que la consultation du comité en cause doit en tout état de cause être considérée comme intervenue dans les formes régulières, puisque la Commission a respecté le délai de cinq jours prévu par le projet de règlement pour les cas urgents.

38. Or, en l'espèce, l'urgence découlait, comme la Commission l'observe à titre subsidiaire, de la nécessité d'éviter les situations d'incertitude juridique. Étant donné que, à partir du 1er janvier 2003, la directive obligeait les États membres à ne permettre l'utilisation que de fiouls lourds d'une teneur en soufre inférieure ou égale à 1 %, les dérogations à ce plafond devaient

17 — Décision du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 184, p. 23) (voir article 3, point 2).

18 — Article 7, paragraphe 1. Le règlement intérieur type a été publié au JO 2001, C 38, p. 3.

également être accordées au plus tard à cette date. Au cas contraire, en effet, les opérateurs économiques grecs utilisant les carburants en question n'auraient pu savoir à temps et de façon certaine si, à l'avenir, ils pourraient encore utiliser ou non des fiouls plus riches en soufre.

39. L'on ne saurait pas non plus affirmer, comme le fait le gouvernement grec, que la Commission aurait elle-même créé l'urgence en prolongeant indûment l'examen de la demande de dérogation. Ce n'est en effet que le 3 octobre 2002 que le gouvernement grec a fourni toutes les informations demandées et l'analyse de ces données par l'EMEP est parvenue à la Commission le 21 novembre 2002. Dans ces conditions, pour être certaine de pouvoir adopter avant la fin de l'année une décision valide, intervenant donc après l'avis du comité, la Commission ne pouvait appliquer le délai «ordinaire» de quatorze jours et a dû recourir au délai de cinq jours, prévu pour les cas d'urgence.

40. La procédure de consultation du comité paraît donc régulière de ce point de vue.

41. b) En deuxième lieu, le gouvernement grec fait valoir que la documentation soumise par la Commission aux membres du comité n'était pas complète, faute d'inclure une note d'information de la direction générale de l'environnement, dans laquelle la Commission reconnaîtrait que la constatation par l'EMEP d'une contribution grecque au dépassement des charges critiques dans d'autres États membres pourrait dépendre du modèle mathématique employé dans l'analyse.

42. Nous répondrons cependant à cela que, comme la Commission l'a observé dans le mémoire en défense sans être démentie par le gouvernement grec, la note d'information a été rédigée après la réunion du comité, dans le cadre et aux fins des procédures internes de la Commission. La critique ne paraît donc pas fondée.

43. c) La République hellénique considère encore comme un vice de procédure le fait que, à la réunion du comité du 10 décembre 2002, la majorité des autres États membres ne s'est pas fait représenter par les mêmes personnes que celles qui avaient pris part à la réunion antérieure du 15 avril 2002 (voir point 13 ci-dessus).

44. Cet argument aussi doit être rejeté. Il suffit d'observer en effet que le choix et l'envoi de ces représentants ressortissent à la discrétion des États membres et qu'aucune norme n'exige que le comité soit toujours composé des mêmes personnes.

45. d) Enfin, le gouvernement grec reproche à Commission d'avoir adopté la décision attaquée avant que les membres du comité n'aient pu vérifier le procès-verbal de la réunion du comité. La Commission aurait de la sorte délibéré sur la base d'un procès-verbal incomplet, selon la République hellénique (voir point 19 ci-dessus). Le projet de règlement intérieur du comité prévoit en effet que les procès-verbaux sont transmis aux membres du comité en temps utile pour leur permettre de formuler des observations.

46. À ce propos, il y a lieu de rappeler que la directive 1999/32 se limite à prévoir que l'avis du comité est inscrit au procès-verbal, que tout membre du comité a le droit de demander que sa position figure à ce procès-verbal et que la Commission doit tenir le plus grand compte de l'avis émis par le comité [19]. Pour sa part, le projet de règlement intérieur évoqué ci-dessus prévoit que les procès-verbaux sont transmis aux membres du comité, qui informent le président par écrit de leurs observations éventuelles. Les propositions de modifications sont discutées par le comité et, en cas de désaccord persistant, sont annexées au procès-verbal.

47. Cependant, même à vouloir ignorer le caractère non contraignant de ce projet de règlement, nous ne croyons pas nécessaire de nous étendre trop longtemps ici sur la question de savoir si l'on a vraiment accordé au représentant grec tout le temps nécessaire (compte tenu du projet lui-même, mais surtout de la directive 1999/32) pour réagir au projet de procès-verbal. Nous nous bornerons à souligner que, dans ses communications à la Commission, le gouvernement grec avait simplement demandé que soient précisés certains aspects de la position développée par son représentant, laquelle position avait été et est restée en tout état de cause largement minoritaire au sein du comité. C'est donc à juste titre que la Commission peut prétendre qu'en tout état de cause la décision attaquée a été adoptée conformément à l'avis (de la majorité des membres) du comité.

48. En toute hypothèse, même si l'on voulait, à l'instar du gouvernement requérant, voir un vice de procédure dans le comportement de la Commission, nous croyons qu'il y aurait lieu d'appliquer ici la jurisprudence de la Cour selon laquelle une «irrégularité de procédure n'entraînerait l'annulation [...] de la décision que s'il était établi qu'en l'absence de cette irrégularité la décision attaquée aurait pu avoir un contenu différent» [20].

49. Ce grief doit donc également être rejeté.

19 — Voir article 9, reproduit au point 8 des présentes conclusions.

20 — Arrêt du 29 octobre 1980, Van Landewyck/Commission (209/78 à 215/78 et 218/78, Rec. p. 3125, point 47). Voir, également, arrêt du 21 mars 1990, Belgique/Commission (C-142/87, Rec. p. I-959, point 48).

50. À la lumière de ce qui précède, nous pouvons donc conclure qu'aucune des exceptions soulevées par le gouvernement grec ne peut être retenue.

52. À l'instar de la Commission, nous observons à ce propos que les affirmations contenues dans la lettre ne peuvent être considérées comme une opinion personnelle, puisque leur auteur est le directeur de l'institut qui a réalisé l'étude et qu'il a signé la lettre en cette qualité.

B — *Sur les violations au fond*

Sur l'existence de la contribution au dépassement des charges critiques

53. Partant, sur le fond, nous nous bornerons à relever que l'examen effectué par l'institut en question fournit des éléments propres à conforter la conclusion de la Commission selon laquelle la situation grecque ne satisfaisait pas à la deuxième des conditions requises aux fins de l'octroi de la dérogation (voir points 6 et 7 ci-dessus). L'étude dit en effet clairement que, sur la base des connaissances scientifiques acquises au cours des trente dernières années, il est établi que les émissions grecques contribuent au dépassement des charges critiques en Autriche, Allemagne, Italie et Suisse, même si cette contribution est réduite, puisqu'elle ne dépasse pas 0,5 %.

51. Sur le fond, le gouvernement requérant fait valoir avant tout que les résultats des analyses effectuées par l'EMEP, qui ont constitué le fondement scientifique de la décision attaquée, ne démontreraient nullement que la deuxième condition requise pour que l'État membre puisse autoriser l'utilisation de fiouls plus riches en soufre (voir le point 6 ci-dessus), ne soit pas satisfaite. En particulier, il ne serait nullement «démontré au-delà de tout doute raisonnable que les émissions grecques contribuent effectivement à des excès de dépôts au-delà des charges critiques pour l'acidification dans d'autres États membres, particulièrement l'Italie», comme le prévoit le treizième considérant de la décision. Cette affirmation — apparaissant uniquement dans la lettre jointe à l'étude envoyée à la Commission — traduirait l'opinion personnelle du directeur du MSC-W (l'institut chargé d'effectuer des analyses, voir le point 11 ci-dessus) et non le résultat de l'étude scientifique.

54. Or, dans la mesure où nous avons affaire à un pouvoir discrétionnaire de la Commission, dont l'exercice comporte des appréciations à caractère technique, il nous semble que s'applique en l'occurrence la jurisprudence bien connue selon laquelle, dans de telles hypothèses, le juge communautaire «ne saurait censurer le contenu d'une décision prise par la Commission en conformité avec l'avis [d'un] comité qu'en cas

d'erreur manifeste de fait ou de droit ou de détournement de pouvoir» [21].

55. Or, il n'y a dans le dossier de la présente affaire aucun élément qui permette de constater un telle erreur ou un détournement de pouvoir. En effet, d'une part, la Commission s'est clairement conformée à l'avis d'un institut scientifique renommé; d'autre part, au-delà des constatations génériques et du renvoi aux arguments déjà soumis au comité et rejetés par ce dernier, la République hellénique ne fournit aucune preuve de l'existence d'une telle erreur.

56. Ce grief doit donc être rejeté.

Sur la notion de contribution au dépassement des charges critiques

57. Le gouvernement grec soutient ensuite que, même à supposer que des particules d'anhydride sulfureux provenant de Grèce arrivent en Italie, il n'en découle pas pour autant une contribution au dépassement des charges critiques au sens de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 1999/32. La notion de «contribution au dépassement des charges critiques» impliquerait en effet que, en l'absence des émissions grecques, les écosystèmes italiens présentant un dépôt d'anhydride sulfureux supérieur à la charge critique voient ce dépôt revenir à un niveau inférieur à celui à partir duquel cette charge est réputée dépassée. En d'autres termes, selon ce gouvernement, la contribution doit déclencher le dépassement de la charge critique, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

58. À l'appui de l'interprétation moins rigide qu'il préconise, le gouvernement grec fait encore valoir que les versions italienne et espagnole de la directive 1999/32 spécifient que les émissions doivent contribuer «de manière significative» au dépassement des charges critiques.

59. Il ajoute que l'interprétation restrictive que la Commission fait de la condition litigieuse priverait de tout effet utile l'article 3, paragraphe 2, de la directive 1999/32, car ce dernier ne pourrait alors jamais trouver application.

60. Quant à nous, nous croyons que c'est à bon droit que la Commission fait valoir que la directive parle d'émissions «contribuant» au dépassement des charges critiques dans d'autres États membres, et non d'émissions «provoquant» ce dépassement. La lecture de l'article 3, paragraphe 2, effectuée par le gouvernement grec semble donc contredire le texte même de la disposition.

21 — Arrêt du 27 septembre 1983, Universität Hamburg (216/82, Rec. p. 2771, point 14). Voir, également, arrêt du 25 octobre 1984, Rijksuniversiteit te Groningen (185/83, Rec. p. 3623, points 14 et 15).

61. De plus, comme la Commission le rappelle, la nécessité d'une interprétation restrictive de la condition est démontrée également par les travaux préparatoires de la directive 1999/32. Selon la proposition de la Commission en effet, la dérogation pouvait être accordée à condition que «la contribution à la pollution transfrontière soit négligeable» [22]. Le Conseil s'est en revanche montré plus réservé [23] en établissant que la dérogation ne peut être accordée que si, par suite de cette dérogation, l'État membre ne contribue pas au dépassement des charges critiques dans les autres États membres, indépendamment de l'importance de cette «contribution».

62. Il ne nous semble pas non plus qu'une interprétation plus généreuse puisse s'appuyer sur les versions italienne et espagnole de la directive 1999/32, qui affirme que les émissions ne doivent pas contribuer au dépassement «de manière significative».

63. Étant donné que rien ne permet de faire prévaloir ces versions sur les autres, bien plus nombreuses et qui incluent la version en langue grecque, nous nous bornerons à ajouter que la condition en cause figure à deux reprises dans l'article 3, paragraphe 2, de la directive 1999/32 (voir point 7 ci-dessus). Or, quand elle apparaît la deuxième fois, dans la dernière phrase de cette disposition, le texte précise, y compris dans les versions italienne et espagnole, que la dérogation ne peut être accordée que si les émissions «ne contribuent pas au dépassement», sans rien préciser quant à l'importance de cette contribution.

64. Les observations ci-dessus nous portent à conclure que celle de la Commission est la seule interprétation correcte de la condition à l'examen.

65. En conséquence, ayant constaté que les dépôts provenant de Grèce «contribuaient» au dépassement des charges critiques dans certaines régions italiennes dans lesquelles se manifestent déjà des problèmes d'acidification provoqués par l'anhydride sulfureux, la Commission ne pouvait accueillir la demande présentée par le gouvernement grec, même si cette contribution au dépassement n'excédait pas 0,5 %.

66. L'on ne saurait objecter, comme le fait le gouvernement grec, que l'interprétation contestée par ce dernier priverait la disposition de tout effet utile. Certes, cette interprétation restreint considérablement les marges disponibles pour l'octroi de la dérogation. Mais, puisqu'il s'agit précisément de mesures dérogatoires, cela ne peut guère surprendre ou paraître injustifié. Pourtant, et en tout état de cause, il nous semble

22 — Article 3, paragraphe 2, de la proposition de directive du Conseil concernant une réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides et modifiant la directive 93/12 (JO 1997, C 190 p. 9).

23 — Dans le document de la présidence du Conseil n° 9271/98, du 11 juin 1998, on peut lire que «[t]he Presidency *has sharpened* the conditions under which a derogation may be granted» (mis en italiques par nous).

que la disposition en question préserve malgré tout une marge d'applicabilité, notamment, comme le prévoit justement l'article 3, paragraphe 2, de la directive, dans tous les cas où le dépôt de soufre provenant de l'État membre demandeur ne contribue pas (ou contribue tout au plus, si l'on veut, de façon absolument négligeable) au dépassement des charges critiques dans les autres États membres.

67. Nous considérons par conséquent que ces arguments doivent également être rejetés.

Sur la méthode d'évaluation utilisée

68. Le gouvernement grec soutient encore que la Commission aurait dû apprécier la demande en appliquant, aux fins de l'évaluation des contributions au dépassement des charges critiques dans les autres États membres, la même méthode que celle qui avait été utilisée pendant les travaux préparatoires à l'adoption de la directive 1999/32. Le changement de modèle mathématique effectué par la Commission aurait eu de graves conséquences dans la mesure où le nouveau modèle présenterait, à la différence de son devancier, des caractéristiques techniques telles que les contributions ne pourraient jamais apparaître comme nulles, car les évaluations indiqueraient toujours la présence d'une telle contribution, fût-elle infinitésimale.

69. Ce changement ayant modifié en substance le champ d'application de la dérogation, la Commission n'aurait pas dû y procéder sans recourir à la procédure de coopération visée à l'article 252 CE, dont l'application, prévue pour l'adoption de la directive, s'imposerait également pour modifier cette dernière.

70. Pour notre part, nous observerons avant tout que, comme la Commission le démontre dans sa duplique, il est très douteux que le nouveau modèle mathématique utilisé pour l'évaluation des contributions ne puisse jamais aboutir à des résultats nuls. Ainsi, pour la République italienne, les contributions provenant du Grand-Duché de Luxembourg, du Royaume de Suède et de la République de Finlande ont été jugées égales à zéro.

71. Cela dit, nous observons que rien dans la directive n'oblige la Commission à choisir un modèle mathématique spécifique. Elle était donc libre de prendre sa décision sur la base des analyses scientifiques jugées les plus adéquates et les plus fiables. En l'espèce, il nous semble que l'on ne peut reprocher à la Commission de s'être adressée à un institut de réputation internationale comme le MSC-W et d'avoir utilisé la méthode d'évaluation que ce dernier jugeait la plus appropriée, même si elle était différente de celle retenue dans le cadre des travaux préparatoires.

72. Ces arguments sont donc également dépourvus de fondement.

Sur le principe de la confiance légitime

73. Le gouvernement grec estime encore que, en lui refusant la dérogation, la Commission aurait violé le principe de la confiance légitime, étant donné qu'avant l'adoption de la directive 1999/32, elle aurait clairement laissé entendre qu'il resterait possible d'utiliser en Grèce du fioul lourd plus riche en soufre.

74. En particulier, ce gouvernement objecte que, dans la communication au Conseil et au Parlement concernant une stratégie communautaire de lutte contre l'acidification (ci-après la «communication sur l'acidification») [24], présentée conjointement à la proposition de directive 1999/32 et à laquelle fait référence notamment le neuvième considérant de la version finale de cette directive, la Commission aurait indiqué la République hellénique comme étant l'un des États membres susceptibles de bénéficier de la dérogation.

75. Pour notre part, nous rappellerons avant tout que, selon la jurisprudence constante de la Cour, «le principe de la confiance légitime ne peut être invoqué à l'encontre d'une réglementation communautaire que dans la mesure où la Communauté elle-même a créé au préalable une situation susceptible d'engendrer une confiance légitime» [25]. En outre, s'il est vrai que la protection de la confiance légitime est ouverte à «tout opérateur économique dans le chef duquel une institution a fait naître des espérances fondées [...], rien ne s'oppose à ce qu'un État membre fasse valoir, dans le cadre d'un recours en annulation, qu'un acte des institutions porte atteinte à la confiance légitime» de l'opérateur économique en question [26].

76. Or, il nous semble qu'en l'espèce les conditions pour invoquer cette jurisprudence ne sont pas remplies.

77. Il ne pouvait en effet échapper à la République hellénique que tant la communication précitée que la proposition subséquente fixaient des orientations de la Commission qui devaient encore être concrétisées par un acte normatif du Conseil et que, dans le courant de la procédure législative, ce dernier pouvait apporter — comme cela arrive souvent et comme cela est arrivé en l'espèce, au moins sur le point qui

24 — COM/97/088 final du 12 mars 1997.

25 — Arrêts du 10 janvier 1992, Kühn (C-177/90, Rec. p. I-35, point 14), et du 29 octobre 1998, Zaninotto (C-375/96, Rec. p. I- 6629, point 50).

26 — Arrêt du 10 mars 2005, Espagne/Conseil (C-342/03, Rec. p. I-1975, point 47 et jurisprudence citée).

nous intéresse — des modifications (même profondes) à la proposition [27].

78. Il est sans importance que, au neuvième considérant de la directive, le Conseil ait fait explicitement référence à la communication, parce que cela ne signifie évidemment pas que cette directive ait «reçu», en leur donnant par conséquent valeur normative, toutes les affirmations contenues dans la communication, en confirmant ainsi en quelque sorte les «expectatives» que cette communication aurait prétendument fait naître dans le chef de la République hellénique.

79. Comme nous l'avons déjà rappelé (point 61), dans la procédure législative, le Conseil a modifié — précisément sur le point qui nous intéresse — la stratégie décrite dans la communication, de sorte que cette dernière peut être considérée comme valide sur le plan normatif uniquement pour la partie qui a effectivement été incluse dans le texte définitif de la directive.

80. Aucune expectative digne de protection juridique ne pouvait donc se fonder sur la proposition en tant que telle (ni sur la stratégie qui sous-tendait cette proposition).

81. Force est donc de conclure que l'argument tiré de la violation de la confiance légitime doit également être rejeté comme dépourvu de fondement.

Sur le principe de proportionnalité

82. Le gouvernement grec fait valoir enfin que, dans la communication précitée, la Commission avait affirmé que la stratégie de la Communauté pour combattre l'acidification aurait dû comporter des mesures économiquement rationnelles, c'est-à-dire tenant compte du rapport coût/efficacité. Cependant, la décision attaquée entraînerait pour la République hellénique des coûts excessifs par rapport aux avantages qui en découlent pour l'environnement. Cela constituerait une violation du principe de proportionnalité, que la Commission était tenue de respecter dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire que la directive 1999/32 lui reconnaît, aux yeux du gouvernement requérant.

83. Or, puisque l'analyse précédente a démontré que, dans le cadre de l'adoption de la décision attaquée, la Commission s'est bornée à appliquer la seule interprétation possible de la deuxième condition à laquelle la directive subordonne l'octroi de la déroga-

27 — Voir en ce sens arrêt du 11 juillet 1985, Salerno/Commission et Conseil (87/77 et 130/77, 22/83, 9/84 et 10/84, Rec. p. 2523), d'après lequel «une résolution du Parlement ne revêt pas un caractère contraignant et ne peut pas faire naître une confiance légitime a ce que les institutions s'alignent sur celle-ci» (point 59).

tion, il nous semble que le critère de proportionnalité finit par concerner en réalité non pas tant la décision que la directive elle-même.

84. C'est d'ailleurs indirectement confirmé par le requérant. En effet, au cas où la Cour jugerait, comme nous le proposons, que la directive impose à la Commission de refuser la dérogation sans prendre en considération le rapport coût/efficacité, ce gouvernement demande que ladite directive soit déclarée inapplicable au titre de l'article 241 CE, au motif qu'elle violerait le principe de proportionnalité.

85. La Commission et le Conseil contestent cependant la recevabilité de cette partie du recours parce que, à leur avis, le gouvernement grec n'aurait pas indiqué de façon claire et précise les motifs invoqués à l'appui de l'exception d'illégalité.

86. Quant à nous, il nous semble que, même si c'est en termes succincts, le gouvernement grec a indiqué dans le recours les raisons pour lesquelles la directive 1999/32 devrait être déclarée inapplicable au titre de l'article 241 CE. Il a en effet excipé de la violation du principe de proportionnalité par le législateur communautaire dans la mesure où les conditions prévues aux fins de la dérogation ne respecteraient pas les critères de rationalité économique auxquels fait référence la communication sur l'acidification.

87. La condition de motivation devrait donc pouvoir être considérée comme satisfaite, en particulier à la lumière de la jurisprudence de la Cour selon laquelle «les conditions de forme exigées par l'article 38 du règlement de procédure» sont remplies dès lors que sont mentionnés «avec une clarté suffisante les principes de droit qui [...] auraient été enfreints» [28].

88. Cela dit, force est d'ajouter aussitôt que, même si l'on en admet la recevabilité, l'exception nous semble dépourvue de fondement. En effet, le gouvernement grec base la violation du principe de proportionnalité sur le fait que, dans certains passages de la communication sur l'acidification, la Commission a observé que, pour certains États membres, dont la République hellénique, la réduction de la teneur en soufre des fiouls lourds pouvait ne pas être une option valide du point de vue des coûts.

89. Or, comme nous l'avons déjà observé aux points 77 à 79, les appréciations

28 — Arrêt du 15 décembre 1966, Serio (62/65, Rec. p. 757).

contenues dans la communication n'ont pas toutes été intégrées par le Conseil dans la directive 1999/32. Partant, le test de la proportionnalité devra être effectué exclusivement au regard de ce qui est prévu par cette directive.

90. À cette fin, il n'est guère indispensable de rappeler que, «selon une jurisprudence constante, afin d'établir si une disposition de droit communautaire est conforme au principe de proportionnalité, il importe de vérifier si les moyens qu'elle met en œuvre sont aptes à réaliser l'objectif visé et s'ils ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre» [29].

91. Quant au premier aspect, nous avons déjà maintes fois rappelé que l'objectif de la directive 1999/32 est de réduire les émissions d'anhydride sulfureux. Puisque, comme indiqué dans son huitième considérant, «le soufre [...] a été reconnu depuis des décennies comme constituant la principale source des émissions de dioxyde de soufre, elles-mêmes responsables en grande partie des 'pluies acides'», il nous paraît clair qu'une condition restreignant les possibilités de dérogation à la limitation de la teneur en soufre des fiouls lourds peut être considérée en soi comme apte à poursuivre l'objectif indiqué.

92. Quant à la nécessité que la condition soit aussi restrictive que le Conseil l'a voulue, il nous semble que l'appréciation effectuée par ce dernier est bien exposée dans le préambule de la directive, en particulier dans le dixième considérant, qui ne figurait pas dans la proposition de directive et qui semble précisément se référer au principe de proportionnalité.

93. Ce considérant énonce en effet que «des études ont montré que les avantages induits par la réduction des émissions de soufre obtenue par une diminution de la teneur en soufre des combustibles l'emporteront souvent largement sur les coûts estimés pour l'industrie dans le cadre de la présente directive et que la technologie permettant de réduire la teneur en soufre des combustibles liquides existe et est bien établie». Le quinzième considérant ajoute que, en ce qui concerne la teneur maximale en soufre des fiouls lourds, il convient de prévoir des dérogations pour les États membres et les régions «où l'état de l'environnement le permet», c'est-à-dire, comme le précise l'article 3, paragraphe 2, notamment quand aucune contribution au dépassement des charges critiques dans les autres États membres n'est vérifiée.

29 — Voir, parmi beaucoup d'autres, arrêts du 14 juillet 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, Rec. p. I-4301, point 57), et du 13 mai 1997, Allemagne/Parlement et Conseil (C-233/94, Rec. p. I-2405, point 54).

94. Partant, ainsi que la Commission le souligne, lorsqu'il a limité la teneur en soufre des fiouls lourds, le Conseil a pris en considération les exigences liées au principe de proportionnalité en subordonnant la dérogation aux conditions — aménagées en termes assez restrictifs — que nous avons plusieurs fois indiquées, compte tenu également du fait que la politique de la Communauté en matière d'environnement est fondée sur le principe de précaution (article 174 CE) et que, par conséquent, «lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, les institutions peuvent prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées» [30].

95. Il est vrai que, comme la Commission l'a observé en une autre occasion [31], même les mesures fondées sur le principe de précaution ne sauraient ignorer les exigences liées au principe de proportionnalité, mais cette dernière doit être évaluée par rapport au niveau de protection préalablement choisi par le législateur et, comme nous l'avons vu, ce dernier a opté en l'espèce pour un niveau de protection très élevé.

96. D'autre part, la Cour elle-même a souligné que, étant donné l'ample pouvoir discrétionnaire du Conseil dans la mise en œuvre des objectifs de la politique de la Communauté en matière environnementale, «le contrôle judiciaire doit nécessairement se limiter au point de savoir si le Conseil [...] a commis une erreur d'appréciation manifeste» [32].

97. Mais une telle erreur d'appréciation ne semble pas démontrée en l'espèce. En effet, même si le refus de la dérogation comporte un coût majeur pour la République hellénique, il y a lieu de considérer que la mesure restrictive en cause et ses conséquences peuvent être justifiées par la volonté d'éviter l'aggravation du dépassement des charges dans d'autres États membres, où le niveau de ces charges est déjà élevé [33].

98. Sur la base de ces considérations, nous estimons que la directive ne viole pas le principe de proportionnalité et que, par conséquent, l'exception d'illégalité doit être rejetée.

30 — Arrêts du 5 mai 1998, National Farmers' Union e.a. (C-157/96, Rec. p. I-2211, point 63), et Royaume-Uni/Commission (C-180/96, Rec. p. I-2265, point 99).

31 — Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution, du 2 février 2000, COM(2000) 1 final, section 6.3.1.

32 — Arrêt Safety Hi-Tech, précité, point 37.

33 — Voir arrêts du 13 novembre 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Rec. p. I-4023, point 17), et du 17 juillet 1997, Affish (C-183/95, Rec. p. I-4315, point 42).

V — Sur les dépens

99. Conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Comme la Commission a demandé la condamnation de la requérante aux dépens et que cette dernière a succombé en ses moyens, la République hellénique doit être condamnée à supporter ses propres dépens et ceux exposés par la Commission. En application de l'article 69, paragraphe 4, du même règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens. En sa qualité de partie intervenante, le Conseil supportera donc ses propres dépens.

VI — Conclusions

100. À la lumière des considérations exposées ci-dessus, nous proposons à la Cour de déclarer:

«1) Le recours est rejeté.

2) La République hellénique est condamnée aux dépens exposés par la Commission des Communautés européennes.

3) Le Conseil de l'Union européenne supportera ses propres dépens.»