CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 31 janvier 2002 [1]

I — Introduction

1. Dans la présente procédure de recours en manquement, la Commission des Communautés européennes fait grief à la République française de ne pas avoir pris toutes les mesures nécessaires et appropriées pour garantir que l'ensemble du parc des incinérateurs en fonctionnement en France est exploité en conformité avec les conditions de combustion imposées par les directives 89/369/CEE du Conseil, du 8 juin 1989, concernant la prévention de la pollution atmosphérique en provenance des installations nouvelles d'incinération des déchets municipaux [2] (ci-après la «directive 89/369»), et 89/429/CEE du Conseil, du 21 juin 1989, concernant la réduction de la pollution atmosphérique en provenance des installations existantes d'incinération des déchets municipaux [3] (ci-après la «directive 89/429»). La République française concède en effet que les exigences de la directive n'ont pas été respectées dans certaines installations, mais fait valoir que toutes les mesures législatives et administratives ont cependant été prises.

II — Le cadre légal

2. En complément de la directive 84/360/CEE du Conseil, du 28 juin 1984, relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles [4] (ci-après la «directive 84/360»), les directives 89/369 et 89/429 prévoient certaines normes pour les installations d'incinération nouvelles et les installations existantes. En vertu des articles 1er, point 5, et 12, paragraphe 1, de ladite directive, une installation d'incinération est à considérer comme nouvelle si l'autorisation d'exploitation a été délivrée à partir du 1er décembre 1990. Toutes les installations pour lesquelles l'autorisation d'exploitation a été délivrée antérieurement à cette date entrent dans le champ d'application de la directive 89/429.

3. L'article 4, paragraphe 1, de la directive 89/369 prévoit:

«Toute installation nouvelle d'incinération des déchets municipaux doit être conçue,

1 — Langue originale: l'allemand.
2 — JO L 163, p. 32.
3 — JO L 203, p. 50.
4 — JO L 188, p. 20.

équipée et exploitée de manière que les gaz provenant de la combustion des déchets soient portés, après la dernière injection d'air de combustion, d'une façon contrôlée et homogène, et même dans les conditions les plus défavorables, à une température d'au moins 850 degrés Celsius pendant au moins deux secondes en présence d'au moins 6 % d'oxygène.»

4. Conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la directive, les États membres mettent en vigueur «les dispositions législatives, réglementaires et administratives pour se conformer à la présente

directive avant le 1er décembre 1990 [...]».

5. La directive 89/429 transpose aux installations existantes les normes applicables aux nouvelles installations avec effet au 1er décembre 1996:

«Article 2

Conformément à l'article 13 de la directive 84/360/CEE, les États membres prennent les mesures appropriées pour que l'exploitation des installations existantes d'incinération des déchets municipaux soit soumise:

a) dans le cas des installations dont la capacité nominale est égale ou supérieure à 6 tonnes de déchets par heure, au plus tard le 1er décembre 1996, aux mêmes conditions que celles imposées aux installations d'incinération nouvelles de la même capacité aux termes de la directive 89/369/CEE du Conseil, du 8 juin 1989, concernant la prévention de la pollution atmosphérique en provenance des installations nouvelles d'incinération de déchets municipaux [...], sauf en ce qui concerne les dispositions de l'article 4, qui sont remplacées par celles de l'article 4 de la présente directive;

[...]

Article 4

1. a) Au plus tard le 1er décembre 1996, les installations existantes d'une capacité égale ou supérieure à 6 tonnes par heure devront respecter les conditions de combustion suivantes: les gaz provenant de la combustion des déchets devront être portés, après la dernière injection d'air de combustion et même dans les conditions les plus défavorables, à une température d'au moins 850 °C, en présence d'au moins 6 % d'oxygène, et cela pendant au moins 2 se-

condes. Toutefois, en cas de difficultés techniques majeures, la disposition concernant le temps de séjour de 2 secondes doit s'appliquer au plus tard à compter du moment où il est procédé au renouvellement des fours.

[...]»

6. Les directives ont été transposées en droit français par l'arrêté ministériel, du 25 janvier 1991, relatif aux installations d'incinération de résidus urbains [5] (ci-après l'«arrêté ministériel»).

III — Procédure précontentieuse

7. La Commission a été saisie d'une plainte, enregistrée sous la référence 99/4014, et concernant l'incinérateur de Maubeuge.

8. Elle a en outre pris connaissance d'un rapport d'enquête établi le 1er décembre 1996 par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Cette enquête a révélé qu'environ 40 incinérateurs traitant plus de 6 tonnes de déchets par heure ne respectaient pas les conditions d'exploitation obligatoires découlant de l'arrêté ministériel [6].

9. Il ressort d'un communiqué de presse de ce même ministère, en date du 18 février 1999, que les installations d'incinération de Brive-la-Gaillarde, de Dijon, de Toulouse, de Blois, de Maubeuge, de Rouen et du Havre, qui ont une capacité nominale supérieure à 6 tonnes par heure, avaient émis dans l'atmosphère des quantités de dioxines comprises entre 13 et 99 ng I-TEQ/m^3 [7] (sur la signification et l'effet des valeurs d'émissions, voir les points 39 à 41 ci-après). Il ressort également du même communiqué que, le 15 janvier 1999, 12 des 75 installations d'incinération sur le territoire français n'étaient pas encore en conformité avec l'arrêté ministériel. Il s'agissait des installations de La Rochelle, de Blois, d'Angers, de Maubeuge, de Mulhouse, du Mans, de Rouen, du Havre, de Belfort, de Rungis, de Douchy-les-Mines et de Noyelles-sous-Lens.

10. Le 28 avril 1999, la Commission a donc adressé à la République française une lettre de mise en demeure dans laquelle elle lui fait grief de ne pas avoir pris toutes les mesures nécessaires et appropriées pour garantir que l'ensemble du parc des incinérateurs alors en fonctionnement en France

5 — JORF du 8 mars 1991, p. 3330.

6 — Le gouvernement français a expliqué dans son mémoire en défense que cette liste ne se référait qu'aux seules installations existantes.

7 — I-TEQ/m^3 indique la mesure internationale d'équivalence de toxicité par mètre cube de gaz. Voir concernant la détermination de l'équivalence de toxicité pour la dioxine et le furane, article 7, paragraphe 2, troisième alinéa, et annexe I de la directive 94/67/CE du Conseil, du 16 décembre 1994, concernant l'incinération de déchets dangereux (JO L 365, p. 34).

était exploité en conformité avec les conditions imposées par les directives 89/369 et 89/429.

11. Par lettre du 22 septembre 1999, le gouvernement français a répondu à cette mise en demeure en reconnaissant que, au début de l'année 1998, parmi les quelques 70 incinérateurs dont la capacité nominale est égale ou supérieure à 6 tonnes de déchets par heure, 27 fonctionnaient sans respecter les dispositions de l'arrêté ministériel et ne satisfaisaient donc pas encore aux directives 89/369 et 89/429. En dépit des mesures ordonnées par le ministère, 12 incinérateurs n'étaient pas encore en conformité avec les normes concernées au début de l'année 1999.

12. Les résultats des mesures de dioxines ont été rendus publics au début de l'année 1998. Selon ces résultats, les incinérateurs de 19 installations causaient des émissions de dioxines dépassant la valeur de 10 ng I-TEQ/m^3. Parmi ces installations, 15 ne respectaient pas les dispositions de l'arrêté ministériel. De nouvelles mesures des émissions effectuées au début de l'année 1999 montraient qu'il subsistait 9 installations dont les émissions de dioxines étaient supérieures à la valeur limite, parmi lesquelles 5 installations non conformes à la réglementation.

13. Le 21 octobre 1999, la Commission a adressé un avis motivé à la République française dans lequel elle a réitéré le grief indiqué dans la lettre de mise en demeure et fixé un délai de deux mois à compter de la notification pour mettre en œuvre les mesures nécessaires.

14. Le gouvernement français a répondu à l'avis motivé par lettre du 22 décembre 1999 en faisant valoir que le nombre d'incinérateurs ne respectant pas les normes légales était passé de 27 en 1998 à 7 à la fin de l'année 1999 (à savoir ceux d'Angers, de Douchy-les-Mines, de La Rochelle, du Havre, du Mans, de Maubeuge et de Rouen) et que cela prouvait que les mesures prises n'étaient ni inefficaces ni insuffisantes. Seules les installations de Dijon, Maubeuge, Rouen et Le Havre dépassaient des quantités de dioxines supérieures à 10 ng I-TEQ/m^3, l'installation de Dijon respectant cependant les critères légaux.

Par lettre du 11 février 2000, les autorités françaises ont communiqué à la Commission les mesures prises et celles envisagées à l'encontre des 7 installations non conformes.

IV — Conclusions des parties et procédure devant la Cour

15. La requête de la Commission a été déposée au greffe de la Cour le 12 février

2001. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que, en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires et appropriées pour garantir soit que l'ensemble du parc d'incinérateurs actuellement en fonctionnement en France est exploité en conformité avec les conditions de combustion imposées par les directives 89/369 et 89/429, soit qu'il est mis fin à leur exploitation en temps utile, à savoir pour le 1er décembre 1990 en ce qui concerne les nouvelles installations et pour le 1er décembre 1996 en ce qui concerne les installations existantes, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 89/369 et des articles 2, premier alinéa, sous a), et 4 de la directive 89/429 ainsi que de l'article 249, troisième alinéa, CE;

2) condamner la République française aux dépens.

16. Le gouvernement français conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours comme non fondé;

2) condamner la Commission aux dépens.

17. Il n'y a pas eu d'audience.

V — Moyens et arguments des parties

18. La Commission considère que la République française a méconnu les obligations qui lui incombent en vertu des directives 89/369 et 89/429 et de l'article 249 CE. L'article 4, paragraphe 1, de la directive 89/369 et les articles 2, premier alinéa, sous a), et 4 de la directive 89/429 fixent des normes minimales pour le processus d'incinération dans les installations d'incinération de déchets que doivent respecter, au plus tard le 1er décembre 1990, les installations nouvelles et, au plus tard le 1er décembre 1996, les installations existantes dont la capacité nominale est égale ou supérieure à 6 tonnes de déchets par heure.

19. La Commission est en outre d'avis que les émissions de dioxines dépassent la valeur limite de 10 ng I-TEQ/m^3 en cas de non-respect de ces critères d'incinération. Dans sa réplique, elle précise qu'il ne s'agit pas d'une affirmation scientifiquement avérée, mais qu'elle correspond à l'expérience.

20. Il résulte des propres indications des autorités françaises dans leur réponse à l'avis motivé adressé par la Commission qu'au moins 7 incinérateurs ont continué à être exploités après le délai imparti par cet avis motivé en dépit de la violation des exigences.

21. Selon la Commission, les autorités françaises n'ont pris des mesures concrètes qu'en avril 1998, bien que le délai fixé pour les installations existantes ait expiré le 1er décembre 1996. Les mesures ont donc été adoptées tardivement, selon elle, et sont en outre insuffisantes puisqu'au moment où le recours a été formé, c'est-à-dire presque quatre ans après l'expiration du délai, toutes les installations ne respectaient pas encore les règles.

22. Le gouvernement français estime que les directives ont été correctement transposées en droit national et qu'il a tout fait pour que les dispositions soient mises en œuvre.

23. Il explique que les installations visées par les directives sont des installations classées au sens de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 [8]. L'article 23 de cette loi (désormais article L.514-1 du code de l'environnement) prévoit des sanctions administratives en cas de non-respect des dispositions légales. Le préfet peut ainsi imposer un délai au directeur de l'installation pour remédier au manquement. À l'expiration de ce délai, il peut prendre des mesures coercitives, en particulier prescrire la consignation d'une somme équivalente aux coûts nécessaires à la mise en œuvre des mesures de modernisation ou faire cesser l'exploitation. Ainsi le non-respect des normes fixées par le droit communautaire est sanctionné dans les mêmes conditions que les violations du droit national [9].

24. Selon le gouvernement français, le comportement de personnes physiques et morales autonomes ne peut pas être imputé à l'État membre. On peut tout au plus lui faire grief de ne pas avoir sanctionné ce comportement de manière appropriée.

25. Le ministère compétent pour la protection de l'environnement a cependant mis en œuvre un «programme énergique» depuis 1996 pour garantir le respect des exigences du décret ministériel. Le nombre d'installations non conformes à la loi est ainsi passé de 40 en 1996 à 7 (à la fin de l'année 1999) et à 2 lors du dépôt du mémoire en duplique en août 2001. Eu égard au temps nécessaire pour la transformation des installations et à la production de déchets, il n'a pas été cependant possible d'arrêter immédiatement l'exploitation des incinérateurs de déchets.

8 — JORF du 20 juillet 1976, p. 4320.

9 — Le gouvernement français cite à cet égard l'arrêt du 21 septembre 1989, Commission/Grèce (68/88, Rec. p. 2965).

26. Seule ressort du libellé de l'article 2 de la directive 89/429 [10] l'obligation des États membres de prendre les mesures appropriées pour que les installations soient soumises à des règles déterminées et pour garantir leur respect.

27. Dans son arrêt du 9 novembre 1999 [11], la Cour a jugé qu'il n'est en principe pas possible de déduire directement de la non-conformité d'une situation de fait aux objectifs fixés par une directive que l'État membre concerné a nécessairement manqué aux obligations imposées par cette disposition. Toutefois, la persistance d'une telle situation de fait, notamment lorsqu'elle entraîne une dégradation significative de l'environnement pendant une période prolongée sans intervention des autorités compétentes, peut révéler que les États membres ont outrepassé la marge d'appréciation que leur confère cette disposition.

28. Quatre années se seraient écoulées entre le 1er décembre 1996 et l'expiration du délai fixé par l'avis motivé [12]. À l'expiration de ce délai, seules 7 installations ne respectaient pas encore les exigences de la directive. Le non-respect de ces exigences aura duré six années pour l'installation de Maubeuge lorsque les travaux seront achevés en 2002. Seule l'installation du Havre ne respectera pas les normes dans un avenir plus ou moins proche. C'est pourquoi il ne saurait être question, selon le gouvernement français, ni d'une période prolongée ni d'une dégradation significative de l'environnement.

29. La Commission considère en revanche que les autorités françaises sont intervenues trop tard et de manière non décisive. Il en a résulté des dégradations significatives. De plus, c'est la date d'expiration du délai imparti par l'avis motivé qui est déterminante pour la constatation du manquement [13]. La transformation d'autres installations après l'expiration de ce délai n'est pas pertinente.

30. Le gouvernement français indique en outre que la Commission lui fait grief du dépassement de la valeur limite de 10 ng I-TEQ/m^3 alors que cette valeur n'était pas prévue par la directive. S'il est vrai que cette quantité de dioxines est une valeur préventive reconnue, la Commission n'a cependant pas fourni de preuves scientifiques qu'un non-respect des conditions de combustion prévues par la directive se laisse nécessairement déduire d'émissions de dioxines plus élevés. Actuellement, les émissions de dioxines des trois installations (Dijon, Chambéry et Benesse-Maremne) dépassent encore la valeur mentionnée bien qu'aucune violation des dispositions des directives n'ait été constatée.

10 — La version française de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 89/429 se lit comme suit: «les États membres prennent les mesures appropriées pour que l'exploitation des installations existantes d'incinération des déchets municipaux soit soumise [...] au plus tard le 1er décembre 1996, aux mêmes conditions que celles imposées aux installations d'incinération nouvelles [...]»

11 — Commission/Italie (C-365/97, Rec. p. I-7773, points 67 et 68).

12 — En fait seules trois années et non quatre se sont écoulées entre le 1er décembre 1996 et l'expiration du délai fixé par l'avis motivé.

13 — La Commission se fonde sur l'arrêt du 25 mai 2000, Commission/Grèce (C-384/97, Rec. p. I-3823, point 35).

31. Dans son mémoire en duplique, le gouvernement français a soutenu qu'il y avait lieu de distinguer deux catégories d'installations:

— celles qui ne respectent pas les conditions de combustion prévues par les directives et l'arrêté ministériel, et

— celles pour lesquelles les conditions légales sont respectées, mais dont les émissions de dioxines dépassent cependant 10 ng I-TEQ/m^3.

32. La Commission ayant reconnu dans son mémoire en réplique qu'il n'y avait violation du droit communautaire que dans le premier cas, elle s'est partiellement désistée de son recours initial. Le grief soulevé dans le recours s'est également étendu à la seconde catégorie. Il y aurait lieu d'en tenir compte dans la décision concernant les dépens.

VI — Analyse juridique

A — *Objet du recours*

33. La demande de la Commission est formulée en termes très généraux. De plus, elle vise, selon son libellé, une constatation portant sur les incinérateurs «actuellement» en fonction en France. Selon une jurisprudence constante, c'est la situation au moment de l'expiration du délai fixé par l'avis motivé qui est déterminante pour la constatation d'un manquement d'État par la Cour [14]. Il est donc nécessaire de procéder à quelques développements sur la détermination de l'objet du litige.

34. L'objet de la procédure en manquement est déjà déterminé par la procédure précontentieuse et ne peut pas être élargi dans le recours. Ce n'est que de cette manière que les droits de la défense peuvent être garantis [15].

35. En l'espèce, les parties conviennent que les dispositions nationales de transposition sont totalement conformes aux exigences des directives 89/369 et 89/429.

36. La demande de la Commission vise plutôt à faire constater que la République française n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et appropriées pour garantir que toutes les installations d'incinération actuellement en activité en France sont soit

14 — Voir, notamment, arrêts du 8 novembre 2001, Commission/Italie (C-127/99, Rec. p. I-8305, point 38), et du 14 juin 2001, Commission/Italie (C-207/00, Rec. p. I-4571, point 27).

15 — Jurisprudence constante, voir, par exemple, arrêt Commission/Italie, affaire C-365/97, précité, note 11 en bas de page I-5688, point 23.

exploitées conformément aux conditions de combustion prescrites par les directives 89/369 et 89/429, soit ont été mises hors service.

37. Cette demande est en soi tellement imprécise que l'on pourrait même émettre des doutes quant à sa recevabilité. Si l'on considère cette demande de manière littérale, la République française ne pourrait se défendre qu'en apportant la preuve que chaque installation d'incinération de déchets exploitée en France, quelle qu'en soit la taille, respecte effectivement les exigences de la directive. On peut tout au plus déduire des normes critiquées, en particulier du renvoi à l'article 2, premier alinéa, sous a), de la directive 89/429, que la Commission a limité sa demande concernant les installations existantes à celles d'une capacité supérieure à 6 tonnes par heure.

38. Les autorités françaises devraient certes disposer des informations nécessaires à cet apport de la preuve sur la base des communications sur les résultats des mesures effectuées conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 89/369, mais en vertu des règles générales de la procédure en manquement, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué [16] et non à l'État membre d'apporter la preuve de l'absence d'infraction. La formulation négative de la demande de la Commission opère en réalité un transfert de la charge de la preuve sur l'État membre.

39. Il n'y a cependant pas lieu d'apprécier la demande indépendamment des constatations faites par la Commission durant la procédure précontentieuse et des motifs du recours. Depuis l'introduction du recours, la Commission fait grief à la République française du fait que certaines installations dont la capacité est supérieure à 6 tonnes par heure, mentionnées à chaque fois dans les publications des autorités françaises et donc identifiables de manière précise, ne respectent pas les chiffres des directives. Dans la mise en demeure et dans l'avis motivé, elle a également déduit à cet égard du dépassement de la valeur de 10 ng I-TEQ/m^3 le non-respect des conditions de combustion prévues dans les directives [17].

16 — Voir arrêts du 15 mars 2001, Commission/France (C-147/00, Rec. p. I-2387, point 27), et du 16 novembre 2000, Commission/Grèce (C-214/98, Rec. p. I-9601, point 42).

17 — Le fait que les autorités françaises aient apparemment admis elles-mêmes une correspondance entre le respect des conditions de combustion et les émissions de dioxines montre que cette conclusion n'est pas complètement fantaisiste. On peut ainsi lire sur le site Internet du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement:
«Ainsi, pour les usines d'incinération, le respect des conditions de combustion imposées par la réglementation assure une réduction des émissions des dioxines ou de leurs précurseurs [...] Les valeurs mesurées en France pour les incinérateurs d'ordures ménagères de grosse capacité, en conditions normales de fonctionnement, et respectant les conditions d'exploitation fixées par l'arrêté ministériel du 25 janvier 1991 sont comprises entre 1 et 10 ng/m^3 (les installations non conformes ont ou avaient des rejets de l'ordre de 10 à 100 ng/m^3)».
(http://www.environnement.gouv.fr/acvta/cominfos/dos-dir/DIRPPR/dioxine/infodiox.htm).
Dans les directives, on trouve également une relation entre le respect de conditions de combustion déterminées et les émissions de dioxines. Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de la directive 89/369 et à la disposition correspondante de la directive 89/429, les États membres peuvent adopter des conditions de combustion différentes de celles de l'article 4, paragraphe 1, lorsque les mêmes valeurs d'émissions sont atteintes pour les dioxines et les furanes.

40. Après que le gouvernement français a reconnu dans sa réponse à l'avis motivé que, en tout état de cause, les conditions de combustion ne correspondaient pas aux exigences dans 7 installations, la Commission ne devait plus déduire le non-respect des conditions de combustion du dépassement de la valeur limite. Elle indique ainsi au point 33 dans la partie «en droit» de son recours qu'il y a lieu de déduire de la réponse du gouvernement français que de nombreuses installations ont été exploitées en violation des conditions de combustion prescrites par les directives et que 7 d'entre elles continuent d'être exploitées en dépit du non-respect de ces conditions.

41. Même si l'on voulait voir dans le dépassement de la valeur de 10 ng I-TEQ/m^3 un grief autonome de la Commission, elle n'a pas maintenu ce grief en tant que tel dans son recours. La Commission a certes indiqué dans l'exposé des faits l'inférence des émissions de dioxines sur les conditions de combustion, déjà exprimée dans la procédure précontentieuse, elle n'en a cependant déduit aucun manquement persistant dans ses développements juridiques. Le grief invoqué par la Commission dans son recours ne porte désormais que sur le fait que 7 installations sont exploitées sans respecter les conditions de combustion. Compris dans cette acception, l'objet du recours est suffisamment déterminé.

42. Il résulte également de ces indications que la Commission ne s'est pas désistée partiellement de son recours dans sa réplique contrairement à ce que fait valoir le gouvernement français.

43. La demande nécessite encore une interprétation éclairante sur un deuxième point. La Commission demande que la Cour se prononce sur toutes les installations «actuellement en fonctionnement» en France. Le recours reprend ici la formulation du dispositif de l'avis motivé. La formulation était exacte dans le contexte de l'avis motivé. C'est cependant la date d'expiration du délai fixé par l'avis motivé qui est pertinente pour la constatation du manquement par la Cour [18].

44. Si l'on prend littéralement la demande de la Commission, la Cour devrait se fonder sur la date de l'introduction du recours, voire même sur celle de son propre arrêt. À cette dernière date, la Cour ne disposera en tout cas d'aucune information à jour concernant le point de savoir si toutes les installations auront été ou non transformées. De plus, la Commission succomberait s'il était remédié au manquement après l'expiration du délai fixé par l'avis motivé.

45. Il convient donc de ne pas prendre la demande dans son sens littéral mais de l'interpréter en fonction de l'objectif effectivement visé par la Commission. Le recours ne peut utilement viser que la constatation d'un manquement par la Cour à l'expiration du délai de deux mois à compter de la notification de l'avis motivé.

18 — Voir références note 14 en bas de page I-5689.

B — *Sur le fond*

46. Le recours est fondé s'il existe, à l'expiration du délai fixé par l'avis motivé, une situation effective contraire au droit communautaire et que cette violation est objectivement imputable à l'État membre parce qu'il a méconnu ses obligations.

47. Le gouvernement français reconnaît en tout cas que 7 installations d'incinération étaient exploitées en contradiction avec les conditions de combustion prescrites par les directives à la date pertinente. Il oppose cependant deux arguments au grief de violation des engagements qui lui incombent en vertu de la directive et de l'article 249, paragraphe 3, CE.

48. D'une part, la Commission lui a fait grief du non-respect d'une valeur limite d'émissions de dioxines de 10 ng I-TEQ/m^3 qui n'est pas prévue dans les directives. Il est en effet exact que les directives ne fixent aucune valeur limite correspondante. Comme il a déjà été constaté, la Commission n'a en fait pas reproché le dépassement de cette valeur d'émissions mais le non-respect des conditions de combustion [19].

49. D'autre part, la République française indique que la violation par les exploitants des installations ne saurait lui être imputée puisqu'elle a pris toutes les mesures possibles pour garantir le respect des exigences communautaires. Avant d'aborder plus en détail la question de l'imputation, il y a encore lieu d'évoquer brièvement un autre aspect, c'est-à-dire la question de savoir si la Commission a exposé et prouvé de manière suffisante la violation des deux directives.

1) Exposé et preuve suffisants d'une violation des directives 89/369 et 89/429

50. La Commission fait valoir que la République française n'a pas veillé au respect des normes d'incinération prévues par les directives 89/369 et 89/429 alors que les nouvelles installations auraient dû être exploitées en conformité avec ces normes à compter du 1er décembre 1990 et les exploitations existantes à compter du 1er décembre 1996.

51. La République française a reconnu que, à la date pertinente, 7 exploitations ne respectaient pas les exigences. Il n'a cependant pas été établi s'il s'agissait de nouvelles installations au sens de la directive 89/369 ou d'installations existantes pour lesquelles le délai de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 89/429 s'applique. On peut ainsi se demander si la Commission a suffisamment exposé et prouvé le grief de violation des deux directives.

19 — Voir point 40 ci-dessus.

52. Bien que la Commission ait fait grief de violations des deux directives depuis la mise en demeure, la République française n'a contesté à aucun moment de manière suffisamment claire que les installations concernées recouvraient à la fois des installations nouvelles et des installations existantes. Dans son mémoire en défense, le gouvernement français n'a fait qu'évoquer en marge de ses observations que la liste établie en 1996 ne concernait que des installations existantes. Il n'a cependant pas clairement contesté le grief de la Commission à l'égard des nouvelles installations. Dans la mesure où le grief n'a pas été contesté sur ce point, la Commission n'était pas tenue d'établir la preuve que des installations relevant des deux catégories avaient été exploitées en violation des conditions de combustion prescrites à l'article 4 de chacune des directives.

53. On peut donc considérer qu'il est établi qu'à la date pertinente il existait une situation effective contraire aux directives 89/369 et 89/429.

2) La responsabilité de la République française pour le non-respect des normes par les exploitants des installations d'incinération de déchets

54. Le manquement d'État est imputable à la République française s'il repose sur une violation de ses engagements.

55. La République française estime qu'elle a satisfait à l'intégralité des obligations qui lui incombent en vertu des directives. Elle a transposé les directives en droit national de manière correcte et a assorti le non-respect des dispositions de sanctions aussi sévères que celles prévues en cas de violation de dispositions nationales sans lien avec le droit communautaire. De plus, elle a pris les mesures nécessaires pour que toutes les installations d'incinération de déchets soient effectivement transformées. Grâce à ces mesures, le nombre d'installations non conformes a considérablement diminué. On ne peut pas lui faire grief du fait que, à l'expiration du délai fixé par l'avis motivé, 7 installations n'avaient pas encore été modernisées par leurs exploitants.

56. On doit ainsi se poser la question de savoir quelles obligations le traité et les deux directives imposent aux États membres lorsque la situation contraire au traité ne réside pas directement dans un acte ou une abstention de l'État membre mais dans celui d'un opérateur privé.

a) Aucune des installations n'était exploitée directement ou indirectement en régie publique

57. Ce problème ne se pose cependant que lorsque — nonobstant les mesures réglementaires — le responsable direct n'est pas soumis dans les faits à une influence directe de l'État. Si, en revanche, les installations sont exploitées par des communes ou d'autres collectivités territoriales elles-

mêmes, l'État membre devrait assumer leur comportement comme celui d'une subdivision de l'État. En vertu d'une jurisprudence constante, un État membre ne saurait exciper de situations de son ordre juridique interne pour justifier un manquement commis par ses démembrements [20]. Il en va de même dans le cas où les exploitants sont des entreprises financées par l'État et placées sous son contrôle direct [21].

58. En l'espèce, la Commission n'a néanmoins apporté aucun indice que les installations d'incinération des déchets aient été directement ou indirectement exploitées par des entités publiques. C'est pourquoi il convient de partir du principe, dans les développements qui suivent, qu'il s'agit d'exploitants exclusivement privés sur lesquels l'État ne peut exercer d'influence que par le biais de mesures réglementaires.

b) La jurisprudence antérieure

59. La Cour a examiné à maintes reprises la question de savoir dans quelle mesure un État membre peut se voir imputer une action de particuliers ou une situation effective contraire aux exigences du droit communautaire.

60. Dans l'affaire C-265/95 [22], la Commission a fait grief à la République française de ne pas avoir pris de mesures contre les actions violentes d'agriculteurs ayant empêché l'importation en France de fruits et légumes. La Cour a jugé que, conformément à l'application combinée des articles 10 CE et 28 CE, les États membres étaient tenus de prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées pour assurer sur leur territoire le respect de la libre circulation des marchandises [23]. Elle reconnaît certes aux États membres une marge d'appréciation dans le choix des mesures les plus appropriées pour le maintien de la sécurité publique et de l'ordre public, mais souligne en même temps que l'exercice de ce pouvoir est soumis au contrôle de la Cour [24].

61. Dans les conclusions rendues sous cet arrêt, l'avocat général Lenz a souligné que l'on ne peut exiger d'un État membre qu'il garantisse un résultat déterminé (obligation de résultat), en l'occurrence la libre circulation des marchandises. On exigera de l'État membre concerné qu'il prenne toutes les mesures nécessaires pour obtenir ce résultat (obligation de moyen) [25].

62. La Cour a mentionné des arguments similaires dans l'arrêt Commission/Italie [26] invoqué par le gouvernement français.

20 — Arrêt du 6 juillet 2000, Commission/Belgique (C-236/99, Rec. p. I-5657, points 22 et 23 avec d'autres références).

21 — Voir arrêt du 24 novembre 1982, Commission/Irlande (249/81, Rec. p. 4005, point 15), et les conclusions de l'avocat général Lenz, dans l'affaire Commission/France (arrêt du 9 décembre 1997, C-265/95, Rec. p. I-6959, point 9).

22 — Arrêt Commission/France, précité, note 21 en bas de page.

23 — Arrêt Commission/France, précité, note 21 en bas de page, point 32.

24 — Arrêt Commission/France, précité, note 21 en bas de page, points 33 à 35.

25 — Conclusions précitées, note 21 en bas de page, point 45.

26 — Précité note 11 en bas de page I-5688.

Dans cette affaire, la Commission avait notamment fait grief à la République italienne de ne pas avoir pris de mesures contre la décharge sauvage dans la vallée de San Rocco et d'avoir ainsi méconnu la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets [27] (ci-après la «directive 75/442») dans sa version originale ainsi que dans la version de la directive 91/156/CEE [28]. Ces dispositions imposaient aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'élimination des déchets sans mettre en danger la santé des personnes ou nuire à l'environnement.

63. Selon la Cour, on ne pouvait pas déduire directement de la situation effective existant dans la vallée de San Rocco que la République italienne avait méconnu les obligations qui lui incombaient en vertu de la directive [29]. La directive a seulement prescrit que les États membres devaient prendre les mesures nécessaires pour garantir l'élimination des déchets sans mettre en danger la santé des personnes ou l'environnement. Toutefois, la persistance d'une telle situation de fait, notamment lorsqu'elle entraîne une dégradation significative de l'environnement pendant une période prolongée, pourrait révéler que les États membres ont outrepassé leur marge d'appréciation sur la nécessité des mesures [30].

64. Dans ces affaires, la Cour a donc déduit le manquement du fait que l'État membre n'avait pas exercé correctement la marge d'appréciation dont il disposait à l'égard des mesures à adopter.

65. Les différentes dispositions dont résultaient les obligations des États membres ne comportaient cependant dans les deux affaires citées que des règles très générales. Dans la première affaire, une obligation générale de coopération des États membres pour garantir la libre circulation des marchandises résultait de l'article 10 CE. Dans la seconde affaire, la directive sur les déchets ne prévoyait qu'un vague objectif et laissait aux États membres le soin de déterminer en détail les mesures nécessaires.

66. Les arrêts [31] relatifs à la directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernaient la qualité des eaux de baignade [32]. Il résulte de l'article 4, paragraphe 1, de ladite directive que les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux de baignade soit rendue conforme aux valeurs limites fixées en vertu de l'article 3 dans un délai de dix ans après la notification de la directive.

27 — JO L 194, p. 39.

28 — JO L 78, p. 32.

29 — Arrêt Commission/Italie, précité, note 11 en bas de page I-5688, point 67.

30 — Arrêt Commission/Italie, précité, note 11 en bas de page I-5688, point 68.

31 — Voir, notamment, arrêts du 14 juillet 1993, Commission/Royaume-Uni (C-56/90, Rec. p. I-4109, points 42 à 46); du 8 juin 1999, Commission/Allemagne, (C-198/97, Rec. p. I-3257, point 35), et du 13 novembre 2001, Commission/Royaume-Uni (C-427/00, Rec. p. I-8535, point 14).

32 — JO L 31, p. 1.

67. Dans les arrêts cités, la Cour a considéré qu'il existait un manquement imputable aux États membres lorsque la qualité des différentes eaux de baignade ne respectait pas, à l'expiration du délai, les exigences posées. L'argument des États membres selon lequel ils avaient pris toutes les mesures pour garantir le respect des valeurs a été rejeté par la Cour de la manière suivante:

«La directive impose donc aux États membres que certains résultats soient atteints et ne leur permet pas d'invoquer, en dehors des dérogations qu'elle prévoit, des circonstances particulières pour justifier le non-respect de cette obligation» [33].

68. La Cour a laissé ouverte la question de savoir si un État membre pouvait invoquer l'impossibilité objective de respecter les valeurs puisque les États membres concernés n'avaient pas apporté la preuve de cette impossibilité [34].

69. Dans ces arrêts, le fait que les États membres n'étaient pas parvenus à un résultat, à savoir la mise en œuvre d'un état de l'environnement déterminé, a suffi pour constater un manquement d'État imputable, c'est-à-dire que les États membres avaient une obligation de résultat. À la différence de ce premier groupe d'affaires, le deuxième groupe concernait toutefois la réalisation d'objectifs quantitatifs tout à fait concrets. En outre, la directive sur les eaux de baignade accordait aux États membres un délai de dix ans pour améliorer la qualité des eaux.

70. Il y a donc lieu de conclure de la jurisprudence antérieure que la question de savoir si l'on exige des États membres une action et si le choix des mesures à prendre est de leur ressort ou s'ils doivent garantir un résultat déterminé dépend de la forme concrète des obligations incombant aux États membres.

c) Les obligations des États membres en vertu des directives 89/369 et 89/429

71. Avant d'examiner les directives litigieuses au regard des obligations qui en résultent concrètement pour les États membres, il convient de rappeler la nature de la directive. Conformément à l'article 249, paragraphe 3, CE, la directive se caractérise par le fait qu'elle prescrit à l'État membre un objectif à atteindre tout en lui laissant la compétence quant au choix de la forme et des moyens.

33 — Voir arrêts du 13 novembre 2001, Commission/Royaume-Uni, précité, note 31 en bas de page I-5695, point 14, avec des références aux arrêts du 14 juillet 1993, Commission/Royaume-Uni, précité, note 31 en bas de page I-5695, points 42 à 44, et du 25 mai 2000, Commission/Belgique (C-307/98, Rec. p. I-3933, points 48 et 49). Voir, en outre, arrêt Commission/Allemagne, précité, note 31 en bas de page I-5695, point 35. La jurisprudence relative au respect de la directive 75/440/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (JO L 194, p. 34), est aussi stricte. Voir, à cet égard, arrêt du 8 mars 2001, Commission/France (C-266/99, Rec. p. I-1981, points 26 à 28).

34 — Arrêts du 14 juillet 1993, Commission/Royaume-Uni (précité, note 31 en bas de page I-5695, points 45 et 46), et Commission/Allemagne (précité, note 31 en bas de page I-5695, points 40 et 41).

72. Il en résulte que, de manière caractéristique, les directives imposent précisément d'atteindre un résultat. Pour atteindre des conditions uniformes dans l'ensemble du marché commun, il est souvent insuffisant que les mêmes conditions-cadres existent dans tous les États membres. En revanche, l'exécution des dispositions est de plus nécessaire pour créer de manière effective les conditions uniformes recherchées. Il est plutôt inhabituel qu'une directive exige seulement une action des États membres sans qu'un résultat déterminé soit ainsi atteint.

73. Comme cela résulte des considérants des directives 89/369 et 89/429, ces réglementations s'inscrivent dans une stratégie globale communautaire de protection de l'environnement et de diminution de la pollution de l'air. Elles sont liées à différents programmes d'action et à d'autres actes juridiques. Des installations d'incinération de déchets urbains faisaient déjà l'objet de la directive 75/442 sur les déchets et de la directive 84/360 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles avant l'adoption des directives pertinentes en l'espèce.

74. Tant en vertu de la directive 75/442 qu'en vertu de la directive 84/360, les États membres devaient introduire des procédures d'autorisation et de contrôles réguliers par les autorités des installations d'élimination des déchets. L'article 2 de la directive 89/369 confirme cette exigence d'autorisation pour les nouvelles installations d'incinération de déchets urbains.

75. En vertu de l'article 13 de la directive 84/360, les États membres sont tenus d'adapter progressivement les installations existantes à la meilleure technologie disponible. Les directives 89/369 et 89/429 concrétisent cette obligation par des exigences précises applicables aux installations d'incinération des déchets urbains auxquelles il ne peut être dérogé que dans des cas très limités [article 4, paragraphes 1, sous a), deuxième alinéa, et 3, de la directive 89/429; article 4, paragraphe 3, de la directive 89/369].

76. L'article 2, paragraphe 2, de la directive 89/429 précise ainsi que l'on ne doit pas s'en tenir à l'adoption des dispositions pertinentes, contrairement à ce que l'on pourrait supposer à la lecture isolée du paragraphe 1. Les autorités nationales doivent au contraire veiller à la transposition effective des dispositions.

77. Les exigences précises de la directive plaident en faveur d'un objectif concret fixé aux États membres par le législateur et dont ils doivent garantir la réalisation (obligation de résultat). Le fait qu'il était tout de même prévu un délai de six ans pour la transformation des installations existantes étaye cette thèse. Sur ce point, la situation est comparable aux exigences de la directive sur la qualité des eaux de baignade.

Alors que la qualité des eaux de baignade dépend cependant de nombreux facteurs qu'il est difficile d'influencer le cas échéant, il est facile, en comparaison, de garantir des conditions de combustion déterminées par le biais de mesures techniques telles que la construction de brûleurs auxiliaires.

78. En outre, il convient de prendre en compte le fait qu'il s'agit d'un nombre restreint d'installations, à savoir actuellement environ 70 installations d'une capacité équivalente en France. En vertu des dispositions communautaires et des normes nationales de transposition pertinentes, la construction et l'exploitation de ces installations sont subordonnées à une autorisation; elles sont soumises au contrôle permanent des autorités des États membres. Les autorités peuvent en particulier ordonner l'arrêt des installations lorsque les conditions légales de leur exploitation ne sont pas respectées.

79. Cela différencie la présente affaire des cas à la base des arrêts Commission/France [35] et Commission/Italie [36]. Dans ces affaires, les autorités avaient affaire à de nombreux opérateurs inconnus qui entravaient la libre circulation des marchandises ou éliminaient des déchets de manière illégale. Pour des raisons pratiques, il était donc déjà exclu que les autorités nationales fassent cesser toute infraction au droit communautaire.

35 — Précité, note 22 en bas de page I-5694.

36 — Précité, note 11 en bas de page I-5688.

80. À cela s'ajoute enfin que les conditions prévues dans les directives visent à limiter les émissions de dioxines. En raison des graves dangers pour la santé des personnes et pour l'environnement induits par ces substances, le strict respect des exigences de la directive est d'une importance cruciale [37].

81. Pour ces raisons, les directives 89/369 et 89/429 doivent être interprétées en ce sens que les États membres sont tenus de veiller en toute circonstance au respect des conditions de combustion dans les installations placées sous le contrôle des autorités. En cas de méconnaissance de ces conditions, elles ne peuvent généralement pas se défendre en alléguant avoir pris toutes les mesures nécessaires pour amener les exploitants de l'installation à respecter les conditions.

d) Exclusion d'un manquement en cas d'impossibilité objective d'atteindre les objectifs prévus

82. Il y a lieu tout au plus de considérer si un manquement d'État imputable est exceptionnellement exclu lorsque l'État membre apporte la preuve qu'il était objec-

37 — La directive 2000/76/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 décembre 2000, sur l'incinération des déchets (JO L 332, p. 91), qui a remplacé les directives 89/369 et 89/429 avec effet au 28 décembre 2005, a entre-temps fixé une valeur limite des émissions de dioxines et de furanes de 0,1 ng I-TEQ/m3 [voir article 7 en parallèle avec annexe V, sous d)]. Les émissions provenant des installations en cause étaient en partie égales à cent, voire à mille fois cette valeur.

tivement impossible d'atteindre dans le délai les objectifs prévus par la directive. La Cour n'a pas en tout cas totalement exclu cette possibilité dans les arrêts relatifs à la directive sur la qualité des eaux de baignade [38]. Il a également vérifié dans un autre contexte dans quelle mesure la force majeure pouvait constituer un empêchement absolu de satisfaire aux obligations résultant d'une directive [39].

83. Le gouvernement français a pris depuis 1996 une série de mesures visant l'adaptation des installations d'incinération des déchets. Dans certains cas, les autorités ont ordonné comme ultime moyen la consignation des sommes nécessaires à la modernisation. Cet argument ne suffit en aucun cas à prouver que la transformation ou l'arrêt, dans le délai, des installations non conformes était objectivement impossible.

84. Depuis l'adoption de la directive en 1989, les exploitants des installations et les autorités compétentes connaissaient les normes que les installations existantes devaient respecter au 1er décembre 1996. Même si l'on tient compte des délais nécessaires à la conception, l'autorisation et la mise en œuvre de mesures de modernisation étendues, on ne parvient pas à comprendre quelles sont les difficultés insurmontables qui s'opposeraient à une transformation des installations existantes.

38 — Voir note 34 en bas de page I-5696.

39 — Arrêt de la Cour du 11 juillet 1985, Commission/Italie (101/84, Rec. p. 2629, point 16).

Les nouvelles installations non conformes aux conditions des directives n'auraient jamais dû être mises en service.

85. Les autorités n'ont pas ordonné l'arrêt des installations litigieuses. Le gouvernement français a indiqué à cet égard que cela était exclu en raison des volumes de déchets produits. Il n'a cependant pas exposé la raison pour laquelle il n'est pas possible de transporter provisoirement les déchets vers des installations voisines en cas de mise hors service de certaines installations ou de les éliminer par une mise en décharge.

e) À titre subsidiaire, examen des mesures prises par les autorités françaises

86. Si l'on ne devait déduire des directives 89/369 et 89/429 — contrairement à l'opinion que nous défendons — aucune obligation de résultat des États membres de respecter les conditions que prévoient lesdites directives, il importerait de savoir si les autorités françaises ont exercé leur marge d'appréciation de manière correcte en appréciant les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de la directive.

87. Un danger significatif pour la santé des personnes ou une atteinte significative à l'environnement durant une période prolongée pourrait, notamment, plaider en

faveur de la thèse de la méconnaissance par les autorités françaises du pouvoir d'appréciation qui leur est reconnu [40].

88. À cela, le gouvernement français ne peut pas opposer le fait que, à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, seules quelques installations ne respectaient pas les exigences des directives. Eu égard aux dangers pour la santé des personnes qui résultent de la charge en dioxines dans l'environnement, et donc dans la chaîne alimentaire, provenant des installations responsables d'émissions, le nombre des installations non conformes à la directive est sans pertinence pour la constatation d'un manquement [41].

89. Au 1er décembre 1996, 40 des quelques 70 installations ne répondaient pas aux exigences des directives. Lors de l'expiration du délai fixé par l'avis motivé, la violation par les 7 installations perdurait déjà depuis trois ans dans la mesure où il s'agissait d'installations existantes. Les installations nouvelles auraient dû satisfaire aux exigences de la directive 89/369 depuis neuf ans. Dans sa duplique du 20 août 2001, le gouvernement français indiquait encore que les installations du Havre et de Maubeuge n'avaient pas encore été complètement transformées. À cet égard, les émissions de dioxines de ces deux installations étaient en partie huit à dix fois supérieures à la valeur de 10 ng I-TEQ/m^3 qui n'est généralement pas dépassée en cas de respect des conditions de combustion prescrites.

90. De plus, le fait que les autorités compétentes aient pris des mesures concrètes contre les exploitants avec un retard considérable, sans raison apparente et en dépit de leur connaissance de l'état des installations contraire aux directives, constitue un exercice incorrect de leur marge d'appréciation. Il résulte ainsi de la communication du gouvernement français du 11 février 2000 que les exploitants des installations de La Rochelle, Douchy-les-Mines, Maubeuge, Rouen et le Havre avaient été mis en demeure de procéder aux transformations dans le délai imparti pour la première fois par les décisions des préfets de mai et juillet 1998, c'est-à-dire seulement un an et demi après la date à laquelle les installations existantes auraient dû être transformées. Il n'a été fait partiellement usage de l'ordre de consignation que plus tard, dans le cas du Havre en juillet 2001. Aucune mise hors service d'une installation n'a été ordonnée et aucune méthode alternative d'élimination n'a été choisie.

91. Il y a donc lieu de constater à titre subsidiaire que les autorités françaises ne sont, en tout cas, pas intervenues suffisamment à temps et de manière suffisamment effective contre la situation, contraire aux directives, des installations d'incinération litigieuses et ont donc méconnu les obligations qui leur incombent en vertu des directives 89/369 et 89/429.

40 — Voir arrêt Commission/Italie, précité, note 11 en bas de page I-5688, point 68.

41 — Arrêt Commission/Italie, précité, note 11 en bas de page I-5688, point 70.

VII — Dépens

92. La décision sur les dépens repose sur l'article 69 du règlement de procédure dont le paragraphe 2 prévoit que la partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. Puisque la Commission ne s'est pas désistée partiellement de son recours, l'article 69, paragraphe 5, du règlement de procédure ne s'applique pas.

VIII — Conclusion

93. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons de juger comme suit:

«1) En ne prenant pas toutes les mesures nécessaires et appropriées pour garantir soit que l'ensemble du parc d'incinérateurs est exploité en conformité avec les conditions de combustion imposées par les directives 89/369 et 89/429, soit qu'il est mis fin à leur exploitation en temps utile, à savoir pour le 1er décembre 1990 en ce qui concerne les nouvelles installations et pour le 1er décembre 1996 en ce qui concerne les installations existantes, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 89/369 et des articles 2, premier alinéa, sous a), et 4 de la directive 89/429 ainsi que de l'article 249, troisième alinéa, CE;

2) la République française est condamnée aux dépens.»