CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GEORGES COSMAS

présentées le 25 mars 1999 *

I — Introduction

1. Par le présent recours, formé au titre de l'article 169 du traité CE, la Commission demande à la Cour de constater que, en ne prenant pas et/ou en ne communiquant pas à la Commission toutes les mesures nécessaires pour se conformer à l'article 6 de la directive 91/157/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses [1] (ci-après la «directive»), la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

II — Cadre juridique

2. L'article 1er de la directive est formulé comme suit:

«La présente directive a pour objet le rapprochement des législations des États membres sur la valorisation et 'élimination contrôlée des piles et accumulateurs usagés contenant les matières dangereuses conformément à l'annexe I.»

3. Aux termes de l'article 6 de la directive:

«Les États membres établissent des programmes en vue d'atteindre les objectifs suivants:

— réduction de la teneur en métaux lourds des piles et accumulateurs,

— promotion de la mise sur le marché de piles et accumulateurs contenant des quantités plus faibles de matières dangereuses et/ou des matières moins polluantes,

— réduction progressive, dans les ordures ménagères, de la quantité de piles et accumulateurs usagés relevant de l'annexe I,

* Langue originale: le grec.

1 — JO L 78, p. 38.

— promotion de la recherche sur la réduction de la teneur en matières dangereuses, sur le remplacement de celles-ci par des matières moins polluantes dans les piles et accumulateurs ainsi que sur les systèmes de recyclage,

— élimination séparée des piles et accumulateurs usagés relevant de l'annexe I.

Les programmes sont établis pour la première fois pour une période de quatre ans prenant cours le 18 mars 1993. Ils doivent être communiqués à la Commission au plus tard le 17 septembre 1992.

Les programmes sont revus et actualisés régulièrement, au moins tous les quatre ans, à la lumière, notamment, des progrès techniques, de la situation économique et de celle de l'environnement. Les programmes modifiés doivent être communiqués à la Commission en temps utile.»

III — Faits

4. Le 22 décembre 1992, la Commission a adressé au gouvernement français une lettre où il lui rappelait les obligations lui incombant en vertu de l'article 6 de la directive et l'invitait à lui communiquer une copie des programmes en cause. Cette lettre est restée sans réponse.

5. Dans ces conditions, le 3 juillet 1995, la Commission a, conformément à la procédure prévue par l'article 169 du traité, adressé au gouvernement français une lettre de mise en demeure [2], où elle indiquait que, selon les informations à sa disposition, la République française n'avait pas satisfait aux obligations lui incombant en vertu de l'article 6 de la directive et elle l'invitait à présenter, dans un délai de deux mois, ses observations concernant le manquement en question.

6. Les autorités françaises ont répondu à la lettre de mise en demeure par une lettre du 19 septembre 1995 qu'elles ont adressée à la Commission et où elles indiquaient qu'un décret visant à transposer la directive en droit français était en voie d'adoption. Plus précisément, elles indiquaient que la procédure d'adoption en était au stade de l'examen par le Conseil d'État.

7. En outre, par une lettre du 9 avril 1996, les autorités françaises ont transmis un projet de décret à la Commission et ont indiqué que les programmes visés à l'article 6 de la directive avaient été élaborés et qu'ils seraient signés dans un délai d'un à deux mois.

2 — Lettre SG(95) D/8446, du 3 juillet 1995.

8. N'ayant pas reçu d'autres informations de la République française, la Commission lui a adressé le 5 mai 1997 un avis motivé [3], où elle constatait que, en ne communiquant pas les programmes visés à l'article 6 de la directive, elle avait manqué aux obligations lui incombant en vertu de cet article. Parallèlement, la Commission invitait la République française à se conformer à l'avis motivé dans un délai de deux mois après sa notification.

9. Par une lettre du 12 juin 1997, la République française a informé la Commission que le projet de décret transposant la directive en droit national était soumis à l'arbitrage du Premier ministre et que ce projet prévoyait que le dispositif nécessaire serait mis en place avant le 1er janvier 1998.

10. Comme le gouvernement français l'a indiqué dans son mémoire en défense et comme la Commission l'a reconnu dans son mémoire en réplique, la République française a finalement adopté des mesures visant à transposer la directive en droit interne. Plus précisément, elle a adopté le décret 97-1328, du 30 décembre 1997, qu'elle a notifié à la Commission, comme cette dernière l'indique elle-même, le 20 janvier 1998.

11. Estimant que, en elle-même, cette transposition était sans incidence sur la présente procédure, que le gouvernement français n'avait pas adopté toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'article 6 de la directive et que, en tout cas, il ne l'avait informée d'aucune mesure prise pour appliquer cet article 6, la Commission a introduit le 14 mai 1998 le présent recours devant la Cour.

IV — Positions des parties

12. La Commission fonde son recours sur l'article 189, troisième alinéa, du traité CE et sur l'article 5, premier alinéa, de ce même traité, selon lesquels les États membres destinataires d'une directive sont tenus d'atteindre les résultats prévus par elle dans le délai fixé. La Commission rappelle aussi la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations et délais prescrits par les directives communautaires. Enfin, à l'appui de son recours, la Commission indique que, conformément à la jurisprudence de la Cour, un État membre ne saurait invoquer le fait que les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour transposer, sur un plan général, la directive en droit interne n'ont pas encore été prises pour justifier un autre manquement se référant à une obligation spécifique découlant de la même directive.

13. La Commission indique qu'il n'est pas contesté et qu'il n'est pas contestable que la

3 — Lettre C(97) 640 final, du 5 mai 1997.

République française n'a pas pris toutes les mesures nécessaires pour l'établissement des programmes prévus à l'article 6 de la directive et/ou qu'elle ne les a pas communiquées à la Commission dans les délais prescrits.

14. En outre, la requérante indique que, pendant la durée de la procédure administrative, la République française n'a fait état d'aucune mesure qui aurait pu être considérée comme un programme au titre de l'article 6 de la directive, mais qu'elle s'est limitée à affirmer que les mesures nécessaires étaient en préparation. Elle souligne que certaines mesures mentionnées par la République française dans son mémoire en défense ne lui ont jamais été communiquées.

15. La Commission signale aussi que, mis à part le fait que les informations données par la défenderesse à ce stade de la procédure sont de caractère très sommaire et général, il est évident que des actions ou réglementations telles que celles décrites par la République française ne satisfont nullement à l'obligation d'établir un programme au sens de l'article 6, telle qu'elle a été définie par la jurisprudence de la Cour. La requérante affirme que, pour vérifier cette conclusion, il n'est pas nécessaire ou approprié d'examiner les mesures précitées dans le détail, parce qu'il résulte clairement de la description qui en est donnée qu'il s'agit de mesures dispersées et incomplètes, ayant un caractère «partiel» et fragmentaire» [4]. Selon la Commission, ces mesures, d'une part, varient d'une partie à l'autre du

4 — A titre subsidiaire, toutefois, la Commission procède à une critique détaillée des mesures que le gouvernement français, qui considère qu'elles couvrent les objectifs mentionnés à l'article 6 de la directive, invoque dans son mémoire en défense.
Quant aux mesures concernant le premier des objectifs mentionnés à l'article 6 de la directive, la Commission indique que, premièrement, elle n'est pas en mesure de vérifier l'existence d'un «programme» mis en œuvre par les fabricants français, parce qu'aucune mesure de cette nature ne lui a été communiquée, comme mesure prise ou coordonnée par l'État membre; deuxièmement, le premier objectif mentionné à l'article 6 de la directive ne concerne pas seulement les «piles d'usage courant», mais toutes les piles et tous les accumulateurs; troisièmement, une simple demande des fabricants visant à obtenir que l'on interdise la mise sur le marché de certaines piles ne constitue pas un programme au sens indiqué plus haut; quatrièmement, le projet visant à prolonger la vie de certaines batteries au plomb — dont les modalités et le calendrier sont inconnus — semble destiné à diminuer le flux des batteries usagées, ce qui n'équivaut pas à une réduction de leur contenu en métaux lourds.
Quant aux mesures présentées comme visant à la réalisation du deuxième objectif mentionné à l'article 6 de la directive, la Commission souligne qu'elle n'est pas en mesure de vérifier l'existence d'une «campagne» et que la défenderesse n'indique aucune mesure qu'elle aurait prise elle-même à ce sujet, tandis que, parallèlement, la requérante indique que la mention de la teneur en métaux lourds constitue une obligation distincte découlant de l'article 4, paragraphe 2, de la directive et que l'objectif mentionné à l'article 6 de la directive ne concerne pas seulement les piles, mais aussi les accumulateurs.
Quant aux mesures liées au troisième objectif mentionné à l'article 6 de la directive, la requérante réitère sa critique concernant l'absence d'initiative prise par le gouvernement français lui-même et de coordination assurée par lui pour beaucoup des mesures adoptées et fait observer que ces mesures ne comportent aucune planification quantitative et temporelle, éléments que présuppose nécessairement la notion de programme. Elle souligne, à propos de l'action des collectivités locales, que l'organisation de la collecte séparée constitue une obligation spécifique, découlant de l'article 7 de la directive. La Commission indique aussi que les résultats ponctuels de quelques déchetteries en ce qui concerne la collecte des piles — pour les accumulateurs, aucun chiffre n'est avancé — ne constituent en aucun cas des «programmes», au sens de l'article 6 de la directive.
Quant à la promotion de la recherche, la Commission fait observer que les «réflexions», auxquelles se réfère le gouvernement français, ne portent qu'indirectement et partiellement sur les objectifs de la directive, qu'elles ne concernent pas les piles ni les systèmes de recyclage et qu'elles ne s'insèrent pas clairement dans un programme coordonné par l'État membre. Enfin, la Commission indique que les résultats concrets de ces deux «réflexions» ne sont pas évoqués, tandis que la seconde n'a été entreprise qu'en 1996, donc quatre ans après l'expiration du délai prévu par la directive pour l'établissement du premier programme.
Quant au cinquième objectif mentionné à l'article 6 de la directive, la Commission estime que les données factuelles mentionnées par le gouvernement français concernent, d'une part, des quantités de collecte et de traitement de certains accumulateurs et, d'autre part, trois mesures de soutien financier, éléments qui ne permettent pas de conclure qu'il s'agit de programmes. En outre, ces informations portent sur une série de mesures ponctuelles dont rien ne garantit qu'elles couvrent l'ensemble des piles et accumulateurs.

territoire français, parce qu'elles ne sont pas le résultat d'une action coordonnée par l'État membre, mais le fruit d'initiatives prises par des acteurs privés ou des collectivités locales et, d'autre part, ne contiennent pas d'indications chiffrées ni de dates de mise en œuvre, indications que la Cour a considérées comme indispensables pour que l'on puisse qualifier certaines mesures comme des programmes.

16. En ce qui concerne les mesures qui sont en cours d'élaboration et les conventions à conclure pour l'organisation de filières d'élimination, la Commission souligne qu'il est manifeste que ces mesures n'ont pas encore été adoptées et indique que des projets de mesures sont sans importance pour la constatation d'un manquement pour le passé.

17. La Commission fait observer encore que la référence faite par le gouvernement français à la nature générale des directives est sans pertinence pour le présent recours. La directive ne se limite pas à fixer les cinq objectifs qui figurent à son article 6, mais oblige de façon claire les États membres à adopter des programmes pluriannuels et consécutifs pour atteindre ces objectifs. Cette obligation spécifique ne peut être identifiée à l'obligation générale d'atteindre les objectifs de la directive.

18. Enfin, la requérante souligne que, en tout état de cause, la République française ne lui a communiqué le contenu d'aucun programme couvrant les objectifs mentionnés à l'article 6 de la directive, ni dans le délai fixé par cet article (c'est-à-dire avant le 17 septembre 1992), ni dans le délai fixé par l'avis motivé, ni jusqu'au dépôt du mémoire en réplique. La requérante indique, en outre, que ce manquement est substantiel et n'a pas un caractère exclusivement formel.

19. Pour ces motifs, la Commission demande à la Cour, d'une part, de constater que, en ne prenant pas et/ou en ne communiquant pas toutes les mesures nécessaires, la République française ne s'est pas conformée à l'article 6 de la directive et, d'autre part, de condamner cet État membre aux dépens.

20. La République française fait observer que les cinq objectifs mentionnés à l'article 6 de la directive ont été atteints par les diverses mesures prises par les autorités françaises ou sont en voie de l'être. La défenderesse affirme, d'abord, que la directive a été transposée en droit français par le décret 97-1328, dont l'adoption a permis à la Commission de mettre un terme à la procédure précontentieuse qu'elle avait engagée au titre de l'article 171 du traité CE parce que la République française n'avait pas exécuté l'arrêt de la Cour du 29 mai 1997, Commission/France [5]. Ensuite, tout

5 — C-282/96 et C-283/96 (Rec. p. I-2929). Arrêt où la Cour a notamment jugé que, en n'adoptant pas dans les délais prescrits les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 91/157, la République française avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 11 de la directive, qui est formulé comme suit: «1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 18 septembre 1992. Ils en informent immédiatement la Commission. 2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive. La Commission en informe les autres États membres.»

en reconnaissant que les diverses mesures qu'elle a prises pour réaliser les objectifs mentionnés à l'article 6 de la directive ne se présentent pas sous la forme d'un programme, elle réplique que, puisque les objectifs en question sont couverts par ces mesures, le manquement à l'article 6 de la directive a un caractère purement formel. Elle indique, en outre, que, pour autant que l'objectif d'une directive soit atteint, les États membres disposent d'un pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la transposition de ses dispositions. Selon le gouvernement français, ce qui importe c'est que les pouvoirs publics, ainsi que les acteurs professionnels, aient mis en place de nombreuses mesures, concernant tant les professionnels que les particuliers, afin d'atteindre les cinq objectifs mentionnés à l'article 6 de la directive. De plus, comme l'indique la défenderesse, d'autres mesures importantes sont en cours d'élaboration.

21. Ainsi, en ce qui concerne le premier objectif mentionné à l'article 6 de la directive, c'est-à-dire la réduction de la teneur en métaux lourds des piles et accumulateurs, le gouvernement français affirme que les mesures qui ont été prises avaient pour objet la réduction des polluants et la modification de la composition des produits. Plus précisément, le gouvernement défendeur indique que:

— premièrement, les fabricants français ont mis en œuvre un programme de diminution de la teneur en mercure qui s'est traduit par l'élimination du mercure, dès 1993, dans les piles d'usage courant cylindriques et prismatiques. De cette manière, l'emploi du mercure est désormais limité à certaines piles d'usage spécial, dont la commercialisation a fortement diminué, parce qu'elles ont été progressivement remplacées par des produits de substitution;

— deuxièmement, les producteurs ont demandé l'interdiction de la mise sur le marché, dès le 1er janvier 1999, des piles à l'oxyde de mercure et des piles salines et alcalines contenant du mercure additionnel;

— troisièmement, il existe un projet d'allongement de la durée de vie des batteries au plomb et de diminution de leur teneur en plomb, grâce à l'ajout d'un additif non polluant [projet «Métaleurop», soutenu par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ci-après l'«Ademe»)). Ce projet a pour objectif de diminuer de 15 à 20 % le flux de batteries usagées.

22. Quant au deuxième objectif mentionné à l'article 6 de la directive, le gouvernement français fait observer que les producteurs de piles ont mené une campagne pour que les pourcentages de mercure et de cadmium soient mentionnés sur les piles.

23. En ce qui concerne le troisième objectif mentionné à l'article 6 de la directive, la défenderesse affirme que, s'agissant de la collecte des piles et des accumulateurs, des mesures ont été prises par les industriels, les producteurs, les collectivités locales et les

établissements commerciaux. Plus précisément, le gouvernement français mentionne la reprise des batteries au plomb par les concessionnaires automobiles participant aux «Relais Vert Auto» (l'Ademe participe à ces opérations et leur apporte son soutien), la mise à disposition des garages de bacs étanches adaptés à la collecte des batteries au plomb par Métaleurop, la mise en place d'un système de reprise (association Écovolt) des accumulateurs nickel-cadmium, nickel-métal-hydrure et lithium, la réalisation d'une étude par la société France Logistique Systèmes (FLS) sur la collecte des blocs d'éclairage de sécurité, la collecte (depuis 1994) des appareils prêts à photographier par la Fédération française des industries de l'image (actuellement 90 à 95 % des appareils sont collectés et le poids des piles récupérées est passé de 19 tonnes en 1994 à 91 tonnes en 1997), la collecte sélective et l'apport en déchetteries des piles et accumulateurs, la reprise de certaines piles et de certains accumulateurs par les établissements commerciaux et, surtout, par les grandes enseignes de la distribution, ainsi que la contribution de sociétés de plus petite taille à la collecte des piles boutons.

24. Quant au quatrième objectif mentionné à l'article 6 de la directive, le gouvernement français parle de la mise en place, en 1992, d'une réflexion sur l'utilisation du cadmium, concernant, entre autres, les accumulateurs nickel-cadmium, ainsi que la mise en place, en 1996, d'une réflexion sur l'utilisation du plomb, concernant, entre autres, les accumulateurs au plomb.

25. Quant au cinquième objectif mentionné à l'article 6 de la directive, le gouvernement français indique que, outre les mesures concernant le troisième objectif, les initiatives suivantes ont été prises:

— sur les 6 millions de batteries au plomb, 5,4 millions sont collectées et valorisées dans les six installations de valorisation situées sur le territoire français,

— environ 1 000 tonnes de piles et accumulateurs portables au nickel-cadmium et au nickel-métal-hydrure ont été traitées en 1997, soit un taux de recyclage de 4 à 5 %,

— soutien financier de l'Ademe pour le recyclage des accumulateurs au nickel-métal-hydrure, la récupération des 10 à 15 % de plomb contenus dans les résidus de cassage de batteries, le recyclage des polymères non pollués en résultant (l'investissement industriel devrait se faire rapidement) et la réalisation d'une filière de recyclage des piles et accumulateurs au lithium (la filière commence à fonctionner),

— publication par l'Ademe d'un article sur l'ensemble des sites français de valorisation des piles et accumulateurs,

— élaboration par le ministère de l'Environnement d'une étude sur l'impact des piles et accumulateurs ne relevant pas

de la directive et rejoignant les filières de traitement des ordures ménagères au travers de la collecte de ces dernières.

26. En ce qui concerne les mesures en cours d'élaboration, le gouvernement français fait observer que, dans le cadre du décret 97-1328 (précité), qui a transposé la directive en droit français, sont en cours d'élaboration des conventions qui ont pour objet d'organiser des filières d'élimination, de définir les modalités de leur fonctionnement et de contribuer ainsi à la réalisation des objectifs mentionnés à l'article 6 de la directive.

27. En ce qui concerne l'affirmation de la Commission selon laquelle le gouvernement français n'a pas coordonné les mesures précitées, ce dernier rappelle le rôle éminent joué par l'Ademe [6] lors de l'adoption d'un grand nombre de ces mesures, en particulier, comme nous l'avons dit, grâce au soutien financier de divers projets dans le cadre de la réalisation des objectifs de la directive. Le gouvernement défendeur affirme que, avec l'aide de l'Ademe, il a participé à la mise en place de la plupart des mesures visant à la réalisation des cinq objectifs mentionnés à l'article 6 de la directive.

6 — Comme la défenderesse l'indique, l'Ademe est un établissement public à caractère commercial et industriel placé sous la tutelle du ministère de l'Environnement, qui regroupe et fusionne l'Agence pour la qualité de l'air, l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie et l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets. L'Ademe a un large faisceau de compétences, qui lui permettent de jouer un rôle d'animation de la recherche, d'information et de prestation de services, tandis que, parallèlement, elle peut conclure des contrats avec les entreprises.

28. En ce qui concerne l'affirmation de la Commission selon laquelle les informations relatives aux mesures prises sont générales et sommaires, le gouvernement français indique, dans son mémoire en duplique, que, après une enquête approfondie, il a réuni, pour deux des cinq objectifs mentionnés par la directive, des données chiffrées complémentaires couvrant l'ensemble du territoire français.

29. Ainsi, en ce qui concerne la réduction de la teneur en métaux lourds des piles et accumulateurs, la défenderesse joint un tableau présentant la variation de la masse de mercure contenu dans les piles commercialisées en France et de la teneur en mercure de ces dernières depuis 1990. Selon le gouvernement français, ce tableau illustre l'efficacité des mesures prises puisque la quantité de mercure contenu dans les piles vendues en France n'a cessé de diminuer depuis 1990, si bien que l'on constate que, aujourd'hui, la quasi-totalité des piles vendues en France ne contiennent pas de mercure.

30. En ce qui concerne la promotion de la recherche, la réduction de la teneur en matières dangereuses, le remplacement de celles-ci par des matières moins polluantes dans les piles et accumulateurs et les systèmes de recyclage, le gouvernement français indique que le groupe de réflexion qui a été mis en place à partir de 1992 et auquel ont participé des représentants de divers départements ministériels, assurant ainsi une réflexion largement interministérielle, est à l'origine de la création d'un organisme de gestion de la collecte et de l'élimination des accumulateurs portables.

31. En ce qui concerne l'élimination séparée des piles et accumulateurs usagés relevant de l'annexe I de la directive, la défenderesse rappelle que la France dispose d'ores et déjà d'installations suffisantes pour traiter la totalité des piles et accumulateurs en fin de vie. Faisant une distinction entre les catégories prévues par la directive, elle fournit des informations selon lesquelles:

— Sur six ans, on a constaté une augmentation sensible (multiplication par cinq) des quantités d'accumulateurs nickel-cadmium traitées. A cet égard, le gouvernement français fait observer que l'amélioration de la collecte et des capacités de traitement, permise par une organisation plus performante, explique la croissance continue du tonnage recyclé.

— Le gouvernement français va mettre en œuvre un nouveau dispositif réglementaire imposant la collecte et l'élimination de l'ensemble des piles et accumulateurs. Ce dispositif réglementaire va au-delà des obligations minimales contenues dans le premier décret qui a transposé la directive en droit interne.

— S'agissant des piles contenant du mercure, les quantités annuelles de piles recyclées sont en augmentation constante. De plus, la défenderesse mentionne des estimations relatives aux objectifs d'élimination pour les années à venir.

— Enfin, s'agissant des accumulateurs au plomb non portables, le taux de recyclage de ce type d'accumulateurs, stable depuis 1993, s'établit à 85 %.

32. En conclusion, la défenderesse invite la Cour à constater que, pour atteindre les objectifs fixés à l'article 6 de la directive, elle n'a peut-être pas adopté de programmes, au sens formel du terme, mais elle a pris, en concertation avec les acteurs économiques, les consommateurs et les autres collectivités publiques, de nombreuses mesures visant à la réalisation de cet objectif, dont certaines se sont avérées particulièrement efficaces. Pour ces motifs, la République française invite la Cour à rejeter le recours formé par la Commission, après avoir constaté que le manquement par la République française à ses obligations découlant de l'article litigieux de la directive se réduit à un manquement de nature purement formelle portant sur la publication des programmes, puisque les objectifs de la directive ont été atteints ou sont en voie de l'être.

V — Notre position en ce qui concerne le recours

33. D'après les griefs formulés par la Commission, la République française a manqué

à ses obligations découlant de l'article 6 de la directive. Il est donc nécessaire de déterminer avec précision ces obligations, étant donné que les parties proposent à ce sujet des interprétations différentes.

34. La Cour a déjà, dans une large mesure, défini ces obligations dans ses arrêts récents du 28 mai 1998, Commission/Espagne [7], et du 21 janvier 1999, Commission/Belgique [8]. Nous nous fonderons essentiellement sur ces données jurisprudentielles pour vérifier si, en l'espèce, la République française a manqué à sa double obligation découlant de l'article 6 de la directive, obligation lui imposant, d'une part, d'établir des programmes en vue de la réalisation des objectifs mentionnés au premier alinéa de l'article 6 (a) et, d'autre part, de les communiquer à la Commission conformément aux dispositions figurant aux deuxième et troisième alinéas de ce même article (b).

a) *Obligation d'établir des programmes*

35. En vertu de l'article 6, premier alinéa, de la directive, les États membres doivent établir des programmes en vue d'atteindre les cinq objectifs mentionnés par ce même alinéa.

36. La Cour a jugé que «il résulte des termes de l'article 6 et de l'économie générale de la directive que les différents problèmes posés par des déchets spéciaux tels que les piles et accumulateurs doivent être résolus, selon un échéancier précis. A cet égard, il y a lieu de relever que, même si certains résultats en rapport avec les objectifs de la directive ont été atteints avant l'expiration du délai prescrit par celle-ci pour la mise en œuvre des programmes, cela ne dispense pas un État membre d'établir les programmes prévus» [9].

37. La Cour a indiqué, de manière caractéristique, que les mesures que prennent les États membres ne doivent pas constituer

7 — C-298/97, Rec. p. I-3301.

8 — C-347/97, Rec. p. I-309. Sur la directive en cause, voir aussi les arrêts du 11 juillet 1996, Commission/Italie (C-303/95, Rec. p. I-3859) (article 11 de la directive 91/157 — manquement d'État non contesté); du 13 novembre 1997, Commission/Allemagne (C-236/96, Rec. p. I-6397), et Commission/France (déjà cité à la note 5).

9 — Voir l'arrêt Commission/Belgique (déjà cité à la note 8, point 18). Comme nous l'avons fait observer dans nos conclusions sous cet arrêt (point 30), la directive litigieuse vise entre autres à protéger l'environnement, ainsi qu'il est dit expressément dans ses considérants. La réalisation de cet objectif dépend nécessairement de la mise en place simultanée, d'une part, de mesures réglementaires et, d'autre part, d'actes matériels; elle dépend aussi dans une large mesure de la programmation de l'action globale des pouvoirs publics des États et de la Communauté dans les secteurs présentant un intérêt environnemental. En d'autres termes, la nécessité d'une programmation adéquate dans le cadre de la mise en œuvre de programmes complets, visée à l'article 6 de la directive, ne peut pas être couverte par l'action ad hoc des autorités nationales dans les secteurs correspondants qui devraient être concernés par la programmation. Voir aussi l'arrêt Commission/Espagne (déjà cité à la note 7, points 15 et 16) et nos conclusions sous cet arrêt (point 11).

«une série d'interventions normatives ou d'actions ponctuelles qui ne présentent pas le caractère d'un système organisé et articulé d'objectifs de nature à les faire regarder comme des programmes au sens dudit article 6» [10].

38. En outre, la Cour a jugé que les programmes nationaux doivent comporter les caractéristiques précises du «programme» telles que prévues à l'article 6 de la directive. Ainsi, ces programmes doivent prévoir «l'obligation selon laquelle ils doivent être revus et actualisés régulièrement, au moins tous les quatre ans», c'est-à-dire contenir «un calendrier précis de révision des programmes, en fonction, notamment, des progrès techniques, de la situation économique et de celle de l'environnement» [11].

39. A cet égard, comme nous l'avons indiqué dans nos conclusions sous l'arrêt Commission/Belgique (déjà cité à la note 8), il découle de l'utilisation des termes «réduction» et «promotion», figurant à l'article 6, premier alinéa, et du fait que la disposition prévoit une succession de programmes couvrant des périodes de quatre ans, que cette disposition ne fixe pas de limite quantitative pour la réalisation définitive des objectifs concrets de la directive. Au contraire, celle-ci consacre une procédure dynamique de réduction continue des matières dangereuses, à savoir le mercure et les métaux lourds, en attendant leur élimination définitive [12].

40. En l'espèce, il est manifeste que la République française n'a pas établi les programmes prévus par l'article 6 de la directive. Les mesures qu'elle déclare avoir adoptées ne pourraient être considérées comme des programmes, au sens de l'article 6 de la directive. D'ailleurs, elle reconnaît elle-même expressément que les mesures qu'elle a prises ne se présentent pas sous la forme d'un programme.

En réalité, la plupart de ces mesures ne sont pas basées sur des actions quantifiées et ne sont pas assorties d'un calendrier, caractéristiques nécessaires pour que l'on puisse les

10 — Voir l'arrêt Commission/Belgique (déjà cité à la note 8, point 23).

11 — Voir l'arrêt Commission/Belgique (déjà cité à la note 8, point 20).

12 — Voir nos conclusions sous l'arrêt Commission/Belgique (déjà cité à la note 8, point 34).

qualifier de programmes [13]. En outre, la République française indique elle-même, dans son mémoire en duplique, qu'elle a procédé à une enquête approfondie pour réunir des données chiffrées complémentaires, finalement pour deux seulement des cinq objectifs mentionnés par la directive. De cette indication, il résulte qu'il ne s'agissait pas, d'une manière générale, de mesures basées sur des actions quantifiées, dont les résultats faisaient l'objet d'un suivi, d'un contrôle, d'une révision et d'une mise à jour, sur la base d'un calendrier, comme l'exigerait la notion de programme. En tout cas, il est évident que, dans leur ensemble, ces mesures méconnaissent les dispositions spécifiques de la directive et ne sont pas conformes au calendrier précis que prévoit l'article 6 de la directive, c'est-à-dire qu'elles ne constituent pas une série de programmes d'une durée de quatre ans, prenant cours le 18 mars 1993.

41. De plus, la référence faite par la République française à des mesures qui vont être prises ou sont en cours d'élaboration, outre le fait qu'elle implique la reconnaissance tant de la nécessité que de l'absence, à l'heure actuelle, de ces mesures, ne peut être considérée comme utile en l'espèce. Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'existence d'un manquement doit être appréciée, dans chaque cas, en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte [14].

42. La défenderesse objecte, en dépit de toutes ces considérations, que, si les objectifs en question sont couverts par ces mesures, le manquement à l'article 6 de la directive a un caractère purement formel. Cet argument n'est, toutefois, pas valable. D'une part, comme nous l'avons déjà dit, la Cour a jugé que les objectifs mentionnés à l'article 6 de la directive ne pouvaient être atteints qu'au moyen des programmes spécifiquement prévus par cet article [15]. D'autre part, en ce qui concerne leur contenu, les mesures que la République française déclare avoir adoptées en vue de réaliser les cinq objectifs de la directive ne paraissent pas mettre en œuvre un processus dynamique systématique de réduction des matières dangereuses, c'est-à-dire du mercure et des métaux lourds, allant jusqu'à leur élimination, et, en tout cas, elles n'ont pas abouti à cette élimination, circonstance qui ressort des références faites par le gouvernement français à des mesures qui — puisqu'il est encore manifestement nécessaire de prendre des mesures — sont en cours d'élaboration. En outre, le fait que tous les objectifs spécifiques mentionnés à l'article 6 de la directive n'ont pas encore été atteints résulte aussi de la circonstance que, dans ses observations, le gouvernement français tantôt ne parle pas de la réalisation des objectifs, tantôt demande que l'on reconnaisse que les objectifs mentionnés à l'article litigieux sont couverts par des mesures d'une nature différente dont certaines se sont avérées particulièrement efficaces.

13 — En ce qui concerne l'importance des données quantitatives et du calendrier quant à l'appréciation du caractère approprié du programme établi, voir l'arrêt du 5 octobre 1994, Commission/France (C-255/93, Rec. p. I-4949, points 20 à 27).

14 — Voir, à titre indicatif, l'arrêt du 11 juin 1998, Commission/Grèce (C-232/95 et C-233/95, Rec. p. I-3343, point 38).

15 — Voir ci-dessus, points 36 à 38 des présentes conclusions.

43. Il y a lieu aussi de signaler que certaines des mesures qu'invoque le gouvernement français à l'appui de son affirmation selon laquelle il a réalisé les objectifs mentionnés à l'article 6 [16] ont été prises, comme il l'indique lui-même [17], par des organismes professionnels. Ainsi, malgré l'intervention de l'Ademe — dont la participation s'est limitée, comme le gouvernement français l'indique, à la mise en œuvre d'un certain nombre seulement de ces mesures —, il est manifeste que la République française n'a pas établi les programmes nécessaires sur la base de dispositions internes assurant la coordination en la matière et ayant un caractère contraignant, comme l'exige la jurisprudence de la Cour [18]. Cette absence de réglementation centrale qui pourrait permettre de garantir, de manière juridiquement obligatoire, la programmation des mesures concernées conformément aux conditions spécifiques définies par l'article 6 de la directive n'est nullement conforme à l'objectif de la directive, qui, d'ailleurs, mentionne expressément l'obligation pour les États membres d'établir des programmes. En outre, étant donné que les considérants de la directive évoquent la nécessité d'un rapprochement des législations des États membres, par le biais de l'établissement de programmes et de la communication de ces derniers à la Commission, il est, a fortiori, exclu que ces programmes nationaux soient morcelés en initiatives et mesures que prendraient des organismes publics dont les compétences ont une ampleur variable. De plus, comme la Cour l'a jugé, «chaque État membre est libre de répartir, comme il le juge opportun, les compétences sur le plan interne et de mettre en œuvre une directive au moyen de mesures prises par les autorités régionales ou locales. Cette répartition de compétences ne saurait cependant le dispenser de l'obligation d'assurer que les dispositions de la directive soient traduites fidèlement en droit interne» [19].

44. D'une manière générale, on a l'impression que le gouvernement français, au lieu de contester sur le plan du fond les griefs que la Commission formule à son encontre, tente, en réalité, d'insister sur les initiatives prises et les efforts accomplis sous diverses formes sur le territoire de la République française en vue de la réalisation des objectifs spécifiques mentionnés à l'article litigieux de la directive, tout en étant pleinement conscient du fait que ces initiatives et ces efforts n'ont pas permis l'exécution, dans les délais et de manière appropriée, des obligations découlant de cet article.

45. Les remarques générales qui précèdent suffisent, à notre avis, à permettre de constater que la République française ne s'est pas conformée à l'obligation d'établir des programmes qui découle de l'article 6 de la directive, sans qu'il faille faire une

16 — Voir ci-dessus, points 20 et suiv. des présentes conclusions.

17 — Voir, de manière caractéristique, le point 6 du mémoire en défense.

18 — Voir, à titre indicatif, l'arrêt du 2 décembre 1986, Commission/Belgique, (239/85, Rec. p. 3645, point 7).

19 — Voir l'arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne (C-131/88, Rec. p. I-825, point 71).

analyse détaillée des diverses mesures mentionnées [20]. Même si certaines des mesures prises ont des effets positifs quant à la réalisation des objectifs généraux de la directive, elles ne répondent pas à la notion de «programme», telle qu'elle résulte de l'article 6 de la directive; en conséquence, l'adoption de ces mesures ne pourrait satisfaire à l'obligation d'établir en temps opportun des programmes répondant aux conditions spécifiques prévues à l'article 6 de la directive.

46. De plus, contrairement à ce qu'affirme la défenderesse, le pouvoir d'appréciation dont dispose un État membre quant aux moyens légaux utilisés pour transposer une directive ne libère pas cet État membre de l'obligation de transposer complètement la directive et ne peut conduire au non-respect d'obligations spécifiques, telles que l'obligation d'adopter les programmes prévus à l'article 6 de la directive litigieuse.

47. A cet égard, la référence faite par le gouvernement français au décret (97-1328) assurant la transposition de la directive, qui a été adopté en dehors des délais fixés par la directive et par l'avis motivé, est indifférente pour la présente affaire, qui concerne l'obligation spécifique découlant de l'article 6 de la directive et non l'obligation générale de transposition que prévoit l'ar-

20 — A titre tout à fait subsidiaire, on pourrait formuler les observations suivantes à propos de chaque ensemble de mesures considéré isolément:

1. Quant aux mesures qui concernent le premier des objectifs mentionnés à l'article 6 de la directive, comme la Commission l'indique à juste titre, premièrement, même compte tenu des éléments que le gouvernement français a invoqués dans son mémoire en duplique, il s'avère que l'on n'est pas en présence de programmes correspondant à la notion employée à l'article 6 (article litigieux) de la directive et conformes au calendrier qui y est défini; deuxièmement, les mesures prises visent seulement une catégorie donnée de piles, tandis que la directive prévoit aussi l'obligation d'adopter des mesures pour les accumulateurs; troisièmement, une simple demande des fabricants visant à obtenir l'interdiction de la commercialisation de certaines piles ne constitue pas un programme au sens susdit; quatrièmement, le projet (évoqué ci-dessus) visant à prolonger la durée de vie des batteries au plomb — projet dont les modalités et le calendrier ne sont pas précisés — paraît avoir pour objectif essentiel de réduire le flux de batteries usagées, objectif qui n'est pas conforme au premier objectif mentionné à l'article 6 de la directive.

2. Quant aux mesures qui concernent le deuxième objectif de la directive, il s'avère que la «campagne» mentionnée n'a pas la forme qui doit être celle d'un programme, tandis que le but qu'elle poursuit, consistant à prévoir l'indication de la teneur en métaux lourds, paraît, en fait, relever, comme la Commission l'indique, du champ d'application de l'article 4, paragraphe 2, de la directive.

3. Les mesures citées comme contribuant à la réalisation du troisième objectif mentionné à l'article 6 paraissent constituer un ensemble d'initiatives isolées, sans que des prévisions chiffrées et un calendrier aient été établis, comme l'exige la notion de «programme». De plus, comme la Commission le fait observer, la collecte séparée qui serait effectuée par les collectivités locales constitue une activité relevant de l'article 7 de la directive, en vertu duquel: «1. Les États membres veillent à ce que la collecte séparée et, le cas échéant, la mise en place d'un système de consigne soient organisées efficacement...».

4. Quant aux groupes de réflexion qu'invoque le gouvernement français pour démontrer que des mesures visant à la réalisation du quatrième objectif mentionné à l'article 6 de la directive ont été adoptées, la Commission indique, à juste titre, d'une part, que ce n'est que de manière indirecte que l'action de ces groupes concerne les objectifs de la directive et, d'autre part, que le second groupe de réflexion a commencé à travailler environ quatre ans après l'expiration du délai fixé par la directive. De plus, l'action de ces deux groupes de réflexion ne couvre qu'une fraction limitée de l'objet des recherches visées par le quatrième objectif mentionné à l'article 6 de la directive. Enfin, nous ne pensons pas que la création d'un organisme de gestion de la collecte et de l'élimination des accumulateurs portables, à laquelle a abouti l'action du groupe de réflexion qui a commencé à fonctionner en 1992 et que vise le mémoire en duplique, permette la réalisation de cet objectif de la directive dans toute son ampleur.

5. Quant aux mesures présentées comme visant à la réalisation du cinquième objectif mentionné à l'article 6 de la directive, il y a lieu de signaler que, même si l'on considère qu'elles ont eu des résultats positifs, il ne résulte pas des éléments qu'invoque le gouvernement français qu'elles constituent des mesures coordonnées dans le cadre de programmes spécifiques, tels que prévus par l'article 6 de la directive. Par exemple, les mesures d'aide financière mentionnées n'impliquent pas nécessairement l'existence du programme de collecte séparée approprié. De plus, le gouvernement français mentionne des mesures dont la mise en œuvre est imminente et des objectifs qui doivent être atteints grâce à un futur dispositif règlementaire, mais cet argument ne peut justifier la circonstance que les programmes requis pour le passé n'ont pas été établis en temps opportun.

ticle 11 de cette dernière [21]. D'ailleurs, comme la Cour l'a jugé, « un État membre ne saurait invoquer le fait qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour la transposition de la directive pour s'opposer à ce que la Cour examine une demande visant à constater le manquement à une obligation particulière découlant de cette directive » [22]. En outre, selon une jurisprudence constante de la Cour, un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations et délais prescrits par les directives communautaires [23]

48. Il résulte de ce qui précède que, en n'adoptant pas, dans le délai fixé par la directive — ni, d'ailleurs, dans le délai fixé par l'avis motivé de la Commission — toutes les mesures qui étaient nécessaires pour se conformer à l'article 6 de la directive, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cet article et, par conséquent, il faut considérer que, sur ce point, le recours formé par la Commission est fondé [24].

b) *Obligation de communiquer les programmes*

49. En vertu de l'article 6, deuxième alinéa, de la directive, les États membres devaient communiquer à la Commission au plus tard le 17 septembre 1992 les programmes établis, conformément au premier alinéa du même article, pour une période de quatre ans prenant cours le 18 mars 1993; ensuite, ils devaient communiquer les programmes modifiés à la Commission en temps utile.

50. En l'espèce, il est évident que la République française n'a pas communiqué les programmes nécessaires à la Commission ni dans le délai fixé par la directive ni dans celui fixé par l'avis motivé de la Commission.

Comme cette dernière l'indique, sans être contredite par la défenderesse, toutes les mesures que la République française considère comme contribuant à la réalisation des objectifs mentionnés à l'article 6 de la directive ont été communiquées à la Commission dans le cadre du mémoire en défense. Antérieurement, la Commission n'avait reçu notification — initialement sous la forme d'un projet et ensuite sous celle d'un texte définitif — que du décret assurant la transposition de la directive (décret 97-1328), qui, lui aussi, a été adopté (30 décembre 1997) et communiqué à la Commission (20 janvier 1998) en dehors des délais précités.

En outre, il y a lieu de noter que la République française reconnaît elle-même qu'elle a omis de communiquer les programmes en cause lorsqu'elle affirme que son manquement aux obligations découlant de l'article litigieux de la directive se réduit à un manquement de nature purement formelle consistant dans la non-publication de programmes.

21 — Au sujet de cette dernière obligation, voir ci-dessus, point 28 et note 5 des présentes conclusions.

22 — Voir l'arrêt du 11 août 1995, Commission/Allemagne (C-431/92, Rec. p. I-2189, point 23).

23 — Voir, à titre indicatif, arrêts du 19 février 1998, Commission/Grèce (C-8/97, Rec. p. I-823, point 8), et Commission/Espagne (déjà cité à la note 7, point 14).

24 — Voir, à titre indicatif, arrêts du 20 mars 1997, Commission/Belgique (C-294/96, Rec. p. I-1781), et du 5 octobre 1994, Commission/France (déjà cité à la note 13, point 29).

51. Enfin, dans la mesure où la République française n'a pas établi un programme valable au moins pour une période de quatre ans, comme le prévoit l'article 6, troisième alinéa, de la directive, ni n'a communiqué en temps opportun les mesures qu'elle affirme avoir adoptées en relation avec les programmes prévus, il n'y a pas eu — et il ne pouvait, d'ailleurs, pas y avoir — communication des programmes modifiés et actualisés conformément aux dispositions de cet alinéa.

52. Ainsi, il résulte de ce qui précède que la République française a manqué à l'obligation de communiquer les programmes en cause, qui découle de l'article 6, deuxième et troisième alinéas, de la directive.

53. Cette obligation a un caractère non pas formel, mais substantiel dans la mesure, d'une part, où elle constitue à elle seule une obligation spécifique prévue expressément par l'article 6, deuxième alinéa, de la directive et, d'autre part, où elle permet à la Commission d'exercer son contrôle sur les mesures nationales. Comme la Cour l'a, d'ailleurs, jugé dans l'affaire Commission/Belgique, « il importe que les États membres supportant une telle obligation communiquent à la Commission les actions qu'ils entendent adopter ou mener dans les domaines concernés. Ce n'est, en effet, qu'au vu de ces précisions quantitatives et temporelles que la Commission pourra ensuite apprécier si les mesures envisagées en application de la directive contribuent réellement à la mise en œuvre des programmes destinés à réaliser les objectifs de la directive » [25].

54. Il résulte donc de ce qui précède que, en communiquant tardivement, comme elle le reconnaît elle-même, les mesures qu'elle a adoptées et, a fortiori, en ne communiquant pas les programmes prévus à l'article 6, la République française a, de ce seul fait, manqué aux obligations découlant de l'article 6 de la directive.

55. Comme nous l'avons affirmé dans nos conclusions sous l'arrêt du 21 janvier 1999, Commission/Belgique (déjà cité à la note 8), nous pensons que l'économie générale de l'article 6 de la directive impose, de manière absolue, comme une obligation unique, l'établissement et la communication des programmes prévus [26]. En l'espèce, si

25 — Voir l'arrêt du 21 janvier 1999 (déjà cité à la note 8, point 17). Comme nous l'avons indiqué dans nos conclusions sous cet arrêt (points 46 à 48), la communication des programmes a des conséquences directes et graves sur l'exécution effective des obligations matérielles qui découlent de l'article 6 de la directive. La directive en cause a été arrêtée en vertu de l'article 100 A du traité CE, c'est-à-dire qu'elle vise au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Plus précisément, ainsi qu'il est dit dans les considérants de la directive, le rapprochement des législations est nécessaire parce qu'« une disparité entre les dispositions législatives ou les mesures administratives prises par les États membres est susceptible de créer des entraves aux échanges communautaires et des distorsions de concurrence et peut avoir, de ce fait, une incidence directe sur l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur ». Le contrôle des programmes, des mesures et des autres actes des autorités nationales dans le secteur régi par la directive a donc une importance toute particulière. Pour que ce contrôle soit possible, il faut non seulement que les programmes prévus par l'article 6 de la directive soient établis, mais aussi qu'ils soient communiqués à la Commission. Par conséquent, les obligations concrètes qui découlent de l'article 6 de la directive ne peuvent pas être considérées comme ayant été mises à exécution aussi longtemps que les actes des États à cet égard ne sont pas connus de la Commission.

26 — Voir les points 28 et 46 de nos conclusions sous cet arrêt.

l'on admet cette interprétation concluant à l'existence d'une obligation unique ayant pour objet l'établissement et la communication des mesures nécessaires, alors, une fois que la Cour aura constaté que la République française a manqué à son obligation de communiquer les mesures qu'elle a adoptées et, a fortiori, les programmes prévus à l'article 6 de la directive, elle pourra considérer le manquement à cet article comme établi, sans qu'il faille vérifier, en outre, si les mesures adoptées par l'État membre en question satisfont aux autres conditions définies par l'article 6.

VI — Conclusion

56. En conséquence, nous proposons à la Cour de:

1) constater que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6 de la directive 91/157/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses;

2) condamner la République française aux dépens, conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure.