ARRÊT DE LA COUR (première chambre)
12 septembre 1996 *

Dans les affaires jointes C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 et C-157/95,

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par la Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli et sezione distaccata di Castelnuovo di Porto (Italie), et tendant à obtenir, dans les procédures pénales poursuivies devant cette juridiction contre

Sandro Gallotti,

Roberto Censi,

Giuseppe Salmaggi,

Salvatore Pasquire,

Massimo Zappone,

Francesco Segna e.a.,

Cesare Cervetti,

Mario Gasbarri,

Isidoro Narducci,

Fulvio Smaldone,

* Langue de procédure: l'italien.

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets (JO L 78, p. 32),

LA COUR (première chambre),

composée de MM. D. A. O. Edward, président de chambre, L. Sevón (rapporteur) et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. N. Fennelly,
greffier: M. R. Grass,

considérant les observations écrites présentées:

— pour le gouvernement français, par M^me^ Catherine de Salins, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. Gautier Mignot, secrétaire des affaires étrangères à la même direction, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M^mes^ Maria Condou-Durande et Laura Pignataro, membres du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 février 1996,

rend le présent

Arrêt

1 Par dix ordonnances rendues entre le 26 octobre 1994 et le 4 avril 1995, parvenues à la Cour entre le 6 mars et le 19 mai 1995, le Pretore de la Pretura circondariale di Roma, siégeant tantôt pour la sezione distaccata di Tivoli et tantôt pour la sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, deux questions préjudicielles relatives à la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets (JO L 78, p. 32, ci-après la « directive 91/156 »).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre de poursuites pénales dirigées contre diverses personnes, prévenues d'avoir enfreint les dispositions légales italiennes en matière de déchets et, plus particulièrement, le décret n° 915 du président de la République, du 10 septembre 1982, mettant en œuvre les directives 75/442/CEE, relative aux déchets, 76/403/CEE, concernant l'élimination des polychlorobiphényles et polychloroterphényles, et 78/319/CEE, relative aux déchets toxiques et dangereux (*GURI* n° 343 du 15 décembre 1982, ci-après le « DPR n° 915/82 »), ainsi que le décret-loi n° 397, du 9 septembre 1988, intitulé « Dispositions urgentes en matière d'élimination des déchets industriels » (*GURI* n° 213 du 10 novembre 1988), devenu, moyennant certaines modifications, la loi n° 475, du 9 novembre 1988 (*GURI* n° 264 du 10 novembre 1988, ci-après la « loi n° 475/88 »). Bien que les décisions de renvoi ne soient pas très explicites à cet égard, il semble que les faits reprochés aux prévenus soient, principalement, d'avoir établi des décharges de déchets spéciaux sans autorisation, en contravention avec l'article 10 du DPR n° 915/82, d'avoir procédé à l'élimination de déchets sans autorisation, en contravention avec l'article 25 du même DPR, et de ne pas avoir respecté les obligations imposées par les articles 3 et 9 octies de la loi n° 475/88 en matière de tenue de registres de déchets.

3 Dans ses ordonnances de renvoi, le Pretore relève tout d'abord que la directive 91/156 a radicalement modifié la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 39), en changeant la notion de « déchet », en encourageant les opérations de récupération et en fixant les objectifs de prévention et de réduction du volume des déchets par le recours à des technologies

fondées sur le recyclage, la réutilisation ou la production d'énergie. Il en conclut que la transposition de cette directive devrait provoquer un changement radical de la législation italienne dans la mesure où il conviendrait d'y distinguer les opérations d'élimination de celles de récupération, ces dernières devant être soumises, selon le Pretore, à un régime d'autorisation moins rigide. Il constate toutefois que le législateur italien n'a pas mis en œuvre la directive 91/156, bien que le délai de transposition ait expiré le 1er avril 1993.

4 Poursuivant son analyse, le Pretore observe que la directive 91/156 semble avoir opté de façon prioritaire, sinon exclusive, pour une solution consistant à soumettre la matière des déchets à un régime administratif, limitant le contrôle pénal aux cas extrêmes. Dès lors, en ce qu'elles font prévaloir le recours à la sanction pénale dans le domaine de la gestion et des contrôles, les dispositions du DPR n° 915/82 seraient incompatibles avec la directive. Cela aurait pour conséquence que les opérateurs italiens se trouveraient placés dans une situation moins favorable que celle des autres opérateurs communautaires, alors que, précisément, la directive aurait pour objectif d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et d'éliminer les disparités de traitement entre les opérateurs du marché unique par la mise en œuvre de législations homogènes.

5 En conséquence, le Pretore demande à la Cour

« 1) de se prononcer à titre préjudiciel sur l'importance que présente en droit le fait que la République italienne n'a pas adopté en temps opportun les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de la directive 91/156/CEE du Conseil et, plus précisément,

2) si l'existence d'une sanction pénale et, en particulier, celles prévues par les articles 25 et suivants du DPR 915/82 en cas de violation de la législation italienne, peut être considérée comme incompatible avec le droit communautaire qui entend assurer un traitement homogène des opérateurs du marché unique, même du point de vue des sanctions. »

Quant à la recevabilité des questions préjudicielles

6 Le gouvernement français et la Commission ont souligné tant la difficulté d'identifier la qualité des prévenus, les faits qui leur sont reprochés et les dispositions nationales applicables que l'imprécision des questions.

7 A cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, la nécessité de parvenir à une interprétation du droit communautaire qui soit utile pour le juge national exige que celui-ci définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'il pose ou que, à tout le moins, il explique les hypothèses factuelles sur lesquelles ces questions sont fondées (voir, notamment, arrêt du 26 janvier 1993, Telemarsicabruzzo e.a., C-320/90, C-321/90 et C-322/90, Rec. p. I-393, point 6, et ordonnance du 20 mars 1996, Sunino et Data, C-2/96, Rec. p. I-1543, point 4).

8 En outre, il convient de souligner que les informations fournies dans les décisions de renvoi ne servent pas seulement à permettre à la Cour de donner des réponses utiles, mais également à donner aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux autres parties intéressées la possibilité de présenter des observations conformément à l'article 20 du statut de la Cour. Il incombe à la Cour de veiller à ce que cette possibilité soit sauvegardée, compte tenu du fait que, en vertu de la disposition précitée, seules les décisions de renvoi sont notifiées aux parties intéressées (voir, notamment, arrêt du 1er avril 1982, Holdijk e.a., 141/81, 142/81 et 143/81, Rec. p. 1299, point 6, et ordonnance Sunino et Data, précitée, point 5).

9 Il convient toutefois de constater que, en l'espèce, eu égard à la nature très générale des questions posées et à l'interprétation de la directive 91/156 exposée de façon détaillée par le juge national dans la motivation de ses ordonnances, la Cour dispose de suffisamment d'éléments pour fournir une réponse utile aux questions posées. Il y a donc lieu de les déclarer recevables.

Quant aux questions posées

10 Par ses questions, le juge national vise en substance à savoir, en premier lieu, si le droit communautaire, et plus particulièrement la directive 91/156, doit être interprété en ce sens qu'il autorise encore l'adoption de sanctions pénales telles que celles prévues par la législation italienne et, en second lieu, quelles sont les conséquences qui peuvent être tirées du fait que la République italienne n'a pas transposé cette directive dans le délai prescrit.

11 Il ressort du libellé des questions et du contexte de la décision de renvoi que la seconde partie de la question n'est qu'une formulation plus large de la première et qu'elle n'a de sens que si l'on considère les sanctions pénales prévues par la législation italienne comme incompatibles avec le droit communautaire et, plus particulièrement, avec la directive 91/156. Les questions étant liées, il convient de les examiner ensemble.

12 Elles sont fondées sur l'interprétation, exposée précédemment, que le Pretore fait de la directive, selon laquelle les nouvelles dispositions communautaires auraient assoupli le régime d'autorisation relatif à la récupération des déchets et instauré un système de contrôle de nature plutôt administrative, limitant le contrôle pénal aux faits graves. Selon le Pretore, cette directive aurait par ailleurs pour objectif le bon fonctionnement du marché intérieur et l'élimination des disparités de traitement entre les opérateurs économiques.

13 Ainsi que l'a démontré M. l'avocat général aux points 23 à 30 de ses conclusions, une telle interprétation de la directive 91/156 est erronée pour ce qui concerne le régime d'autorisation. En effet, les articles 9 et 10 de cette directive imposent aux entreprises et établissements traitant des déchets d'obtenir une autorisation, qu'ils effectuent des opérations d'élimination visées à l'annexe II A de la directive ou des opérations débouchant sur une possibilité de valorisation visées à l'annexe II B. Quant à l'article 11, qui prévoit une possibilité de dispense d'autorisation pour les établissements ou entreprises assurant eux-mêmes l'élimination de leurs propres

déchets sur les lieux de production et les établissements ou entreprises qui valorisent des déchets, il nécessite l'adoption de mesures nationales quant à l'opportunité desquelles les États membres disposent d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire.

14 Par ailleurs, il y a lieu de relever que la directive 91/156 n'impose pas aux États membres d'obligation précise en ce qui concerne le régime de contrôle et de sanctions. Il ne pourrait toutefois en être conclu que des dispositions nationales sanctionnant pénalement les infractions aux obligations imposées par la législation de mise en œuvre de la directive sont incompatibles avec cette dernière. En effet, les États membres ont l'obligation, dans le cadre de la liberté qui leur est laissée par l'article 189, troisième alinéa, du traité de choisir les formes et les moyens les plus appropriés en vue d'assurer l'effet utile des directives (arrêt du 8 avril 1976, Royer, 48/75, Rec. p. 497, point 75). La Cour a par ailleurs précisé que, lorsqu'une directive ne prévoit pas de sanction spécifique en cas de violation de ses dispositions ou renvoie, sur ce point, aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, l'article 5 du traité impose aux États membres de prendre toutes les mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire. A cet effet, tout en conservant un pouvoir discrétionnaire quant au choix des sanctions, ils doivent veiller à ce que les violations de la réglementation communautaire soient sanctionnées dans des conditions de fond et de procédure analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires et qui, en tout état de cause, confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif (arrêts du 8 juin 1994, Commission/Royaume-Uni, C-382/92, Rec. p. I-2435, et C-383/92, Rec. p. I-2479, respectivement points 55 et 40).

15 Il résulte de cette jurisprudence qu'un État membre est en droit de sanctionner pénalement le non-respect des obligations imposées par la législation qui vise à mettre en œuvre les directives relatives aux déchets, qu'il s'agisse de la directive 75/442 ou de la directive 91/156, s'il estime qu'il s'agit de la manière la plus appropriée d'assurer l'effet utile de ces directives, dès lors que les sanctions prévues sont analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires et qu'elles ont un caractère effectif, proportionné et dissuasif.

16 Enfin, s'agissant de la directive 91/156, la Cour a précisément jugé qu'elle avait valablement été adoptée sur la base de l'article 130 S du traité, et non de l'article 100 A, dès lors que l'harmonisation prévue par son article 1er avait pour objet principal d'assurer, dans le souci de protéger l'environnement, l'efficacité de la gestion des déchets dans la Communauté, quelle qu'en soit l'origine, et n'avait qu'accessoirement des effets sur les conditions de la concurrence et des échanges (arrêt du 17 mars 1993, Commission/Conseil, C-155/91, Rec. p. I-939, points 20 et 21). Il est donc erroné de considérer que cette directive aurait pour objectifs spécifiques le bon fonctionnement du marché intérieur et l'élimination des disparités de traitement entre les opérateurs économiques.

17 A cet égard, il convient d'ajouter que, même si la directive 91/156 avait les objectifs spécifiques que lui prête le juge national, cela n'aurait pas pour effet de réduire la liberté conférée par l'article 189, troisième alinéa, du traité aux États membres de choisir les formes et les moyens les plus appropriés pour en assurer l'effet utile.

18 Il y a lieu de répondre que les articles 5 et 189, troisième alinéa, du traité doivent être interprétés en ce sens qu'ils n'interdisent pas à un État membre d'avoir recours à des sanctions pénales pour assurer utilement le respect des obligations prévues par la directive 91/156, à condition que ces sanctions soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires et que, en tout état de cause, elles présentent un caractère effectif, proportionné et dissuasif.

Sur les dépens

19 Les frais exposés par le gouvernement français et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (première chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par la Pretura circondariale di Roma, par ordonnances rendues entre le 26 octobre 1994 et le 4 avril 1995, dit pour droit:

Les articles 5 et 189, troisième alinéa, du traité CE, doivent être interprétés en ce sens qu'ils n'interdisent pas à un État membre d'avoir recours à des sanctions pénales pour assurer utilement le respect des obligations prévues par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets, à condition que ces sanctions soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires et que, en tout état de cause, elles présentent un caractère effectif, proportionné et dissuasif.

Edward Sevón Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 septembre 1996.

Le greffier

R. Grass

Le président de la première chambre

D. A. O. Edward