CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 16 mars 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Par arrêté n° 25 du 16 février 1987, le maire de Cinisello Balsamo (Lombardie) a, notamment, décidé ce qui suit:

« A compter du 1er septembre 1987 et jusqu'à l'entrée en vigueur et l'application de dispositions analogues au niveau régional ou national, il est interdit de fournir aux consommateurs pour l'enlèvement des marchandises achetées, des sacs, enveloppes et autres récipients non biodégradables, ainsi que de vendre ou de distribuer, de quelque manière que ce soit, des sacs en plastique, à l'exception de ceux qui sont destinés au ramassage des déchets. »

Cet arrêté a été attaqué devant la juridiction administrative régionale de Lombardie par les demandeurs, qui tous semblent avoir des intérêts dans la fabrication de sacs en plastique. Il a été contesté, notamment, au motif qu'il était contraire à trois directives du Conseil relatives aux déchets: la directive 75/442 du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 39), la directive 76/403 du Conseil, du 6 avril 1976, concernant l'élimination des polychlorobiphényles et polychloroterphényles (JO L 108, p. 41) et la directive 78/319 du Conseil, du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux (JO L 84, p. 43). Il a été sursis à l'exécution de l'arrêté le 8 juillet 1987, et, le 30 novembre 1987, la juridiction administrative régionale a saisi la Cour d'une demande de décision préjudicielle, demande reçue au greffe le 21 décembre 1987.

2. La première question porte sur le point de savoir si les directives susvisées « ... attribuent aux particuliers citoyens de la CEE le droit subjectif communautaire que les juges nationaux doivent protéger également à l'égard des États membres (et que les États membres ne peuvent donc pas limiter) de vendre ou d'utiliser les produits visés par les directives précitées, étant donné que (ces directives) ont énoncé le principe du respect de règles spécifiques pour l'élimination correspondante, et non pas l'interdiction de vendre ou d'utilisation des produits en question ».

3. Les deuxième et troisième questions concernent en substance la question de savoir si un manquement à une obligation, quelle qu'elle soit, au titre du droit communautaire, de notifier au préalable à la Commission les dispositions appartenant à la catégorie en cause dans la présente affaire fait naître des droits subjectifs; et la quatrième question concerne essentiellement le point de savoir si le droit communautaire exige de l'administration un dédommagement en cas d'atteinte par cette administration à des droits protégés par le droit

* Langue originale: l'anglais.

communautaire, même lorsque le droit national ne prévoit pas dans ce cas de dédommagement.

La première question

4. Il faut tout d'abord souligner que, sur les trois directives invoquées par les demandeurs dans le cadre de la procédure nationale, seule la première, soit la directive relative aux déchets, est susceptible d'être appliquée en l'espèce. Ainsi que les demandeurs eux-mêmes l'admettent dans les observations écrites qu'ils ont soumises à la Cour, aucune question ne se pose au titre des deuxième et troisième directives mentionnées, parce que les sacs en plastique en cause ne contiennent ni polychlorobiphényles ni polychloroterphényles et ne sont pas non plus des déchets toxiques ou dangereux.

5. La directive relative aux déchets a une vaste portée. Aux termes de son premier considérant, elle avait en partie pour objectif de rapprocher les législations des États membres en matière d'élimination des déchets, au motif que des différences entre les dispositions nationales pouvaient créer des conditions de concurrence inégales et avoir, de ce fait, une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun. Elle visait également, aux termes du deuxième considérant, à réaliser l'un des objectifs de la Communauté dans le domaine de la protection du milieu et de l'amélioration de la qualité de la vie. Les considérants suivants mentionnent l'objectif de la protection de la santé humaine et du milieu contre les effets préjudiciables causés par le ramassage, le transport, le traitement, le stockage et le dépôt des déchets, et celui de la préservation des ressources naturelles par la récupération des déchets et l'utilisation des matériaux de récupération. Par « déchet », il faut entendre de manière générale, aux termes de l'article 1er, sous a), « toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur... ». L'article 2, paragraphe 1, est formulé comme suit: « Sans préjudice de la présente directive, les États membres peuvent arrêter des réglementations spécifiques pour des catégories particulières de déchets. » L'article 2, paragraphe 2, exclut du champ d'application de la directive certains types de déchets, dont ceux qui sont soumis à des réglementations communautaires spécifiques. L'article 3 est libellé comme suit:

« 1. Les États membres prennent les mesures appropriées pour promouvoir la prévention, le recyclage et la transformation des déchets, l'obtention à partir de ceux-ci de matières premières et éventuellement d'énergie, ainsi que toute autre méthode permettant la réutilisation des déchets.

2. Ils informent la Commission, en temps utile, de tout projet de réglementation qui a pour objet de telles mesures, et en particulier de tout projet de réglementation concernant:

a) l'emploi des produits qui seraient source de difficultés techniques d'élimination ou engendreraient des coûts excessifs d'élimination;

b) l'encouragement:

— de la diminution des quantités de certains déchets,

— du traitement de déchets, en vue de leur recyclage et de leur réutilisation,

— de la récupération de matières premières et/ou de la production d'énergie à partir de certains déchets;

c) l'emploi de certaines ressources naturelles, y compris les ressources énergétiques, dans les usages où elles peuvent être remplacées par des matériaux de récupération. »

6. Les demandeurs font valoir essentiellement que, la directive n'interdisant ni la vente ni l'utilisation des produits en cause, mais ne contenant que des dispositions visant au rapprochement des législations nationales en ce qui concerne leur élimination, etc., elle doit être censée obliger les États membres à autoriser la vente et l'utilisation de ces produits. Dans l'hypothèse où les sacs en plastique en cause sont des déchets au sens de la directive, l'argument des demandeurs est, selon nous, peu convaincant. Il est clair que la directive n'interdit pas aux États membres de prendre des mesures visant à limiter la vente ou l'utilisation de produits risquant de constituer des déchets. Au contraire, ainsi que le souligne la Commission, la directive vise, notamment, à « promouvoir la prévention des déchets », et les États membres sont tenus, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de prendre les mesures voulues pour encourager la prévention des déchets et, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, d'informer la Commission en temps utile de tout projet de réglementation à cet effet. Il est évident que la directive ne confère pas aux particuliers le droit de vendre ou d'utiliser les produits qu'elle régit.

7. Nous concluons en ce sens sans préjudice du respect des dispositions générales du traité, et en particulier de son article 30. Les demandeurs cherchent à invoquer l'article 30 à l'appui de leur argumentation, mais aucune question relative à cet article n'a été déférée par la juridiction nationale, et les points qu'une telle question soulèverait n'ont pas été invoqués dans les autres observations soumises à la Cour. Eu égard à ces circonstances, la Cour ne peut, selon nous, être invitée à statuer sur cette question; cependant, si celle-ci était censée se poser, il serait, dès lors, nécessaire de tenir compte des faits de l'espèce, afin d'examiner si la mesure en cause risque de constituer une restriction aux échanges entre les États membres et, dans l'affirmative, si elle pourrait être justifiée en vertu de l'article 36 du traité ou des principes énoncés dans l'affaire 120/78, Rewe (« Cassis de Dijon ») (Rec. 1979, p. 649). En particulier, la question se poserait de savoir si, en toute circonstance, la mesure risque de donner naissance à une restriction aux échanges entre les États membres disproportionnée par rapport à ses objectifs: voir, parmi les plus récentes affaires, l'arrêt de la Cour du 20 septembre 1988 dans l'affaire 302/86, Commission/Danemark. Compte tenu, en particulier, de cet arrêt, il se peut que la mesure, bien que par ailleurs risquant de constituer une restriction contraire à l'article 30, se justifierait par l'objectif de protection du milieu. Au cours de l'audience, les demandeurs ont soutenu que la présente affaire différait de l'affaire Commission/Danemark: la justification écologique est ici plus douteuse, et la mesure en cause, comportant en fait une interdiction absolue de commercialisation, est, à leur avis, en tout état de cause disproportionnée. Faute d'un exposé des faits complémentaire et d'arguments plus complets, il ne conviendrait pas, selon moi, d'exprimer un avis définitif sur ce point.

Les deuxième et troisième questions

8. Les demandeurs cherchent à invoquer l'obligation, au titre de l'article 3, paragraphe 2, de la directive, d'informer la Commission, en temps utile, de tout projet de réglementation, afin de contester l'applicabilité de la mesure en cause, dont, en l'espèce, la Commission n'a pas été informée. Ils invoquent par analogie la directive 83/189, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (JO 1983, L 109, p. 8) et les dispositions de l'article 93, paragraphe 3, du traité.

9. La deuxième question est formulée comme suit:

« a) Les directives communautaires précitées ou, en tout cas, le droit communautaire comporte-t-il le principe en vertu duquel la Commission doit être informée, en temps utile, de tout projet de règlement ou acte normatif général (relatif à l'emploi, à la vente ou à l'utilisation des produits en question) qui serait source de difficultés techniques d'élimination ou engendrerait des coûts excessifs d'élimination?

b) L'obligation énoncée sous a) est-elle imposée à l'État et aux communes qui, en conséquence, n'auraient pas le pouvoir de réglementer l'emploi, la vente ou l'utilisation de produits autres que ceux que la directive 76/403 a portés sur la liste impérative des produits considérés comme dangereux, sans qu'il soit préalablement vérifié au niveau communautaire si la mesure ne crée pas des conditions de concurrence inégales? »

10. Il faut d'abord noter que l'obligation d'informer la Commission en temps utile de tout projet de réglementation n'est formulée que dans la première directive, soit la directive relative aux déchets. La Commission soutient que, bien que les autres directives ne prévoient pas cette obligation, l'article 3 de la directive relative aux déchets vise également les projets de réglementation relatifs aux déchets régis par les autres directives. C'est là un point douteux, puisque, comme nous l'avons constaté, son article 2, paragraphe 2, exclut du champ d'application de la directive les déchets soumis à des réglementations communautaires spécifiques. Il n'est pas nécessaire de statuer sur ce point dans la présente affaire, puisque les autres directives ne sont en tout état de cause pas applicables. En ce qui concerne la question de savoir si la directive relative aux déchets est applicable, le Royaume-Uni estime que les sacs en plastique fournis aux fins de l'enlèvement des marchandises ne constituent pas des déchets. Les gouvernements du Portugal et du Royaume-Uni soutiennent également que la commercialisation des sacs en plastique ne tombe pas dans le champ d'application de la directive, de sorte que toute proposition visant à en interdire la commercialisation sort également du champ de cette directive. De l'avis du gouvernement italien et de la Commission, il se peut qu'il existe une obligation d'informer la Commission, au titre de l'article 3, paragraphe 2, de la directive, mais, pour répondre à la seconde partie de la question, un manquement à cette obligation ne rend pas la mesure illégale.

11. A notre avis, tout en reconnaissant que les sacs en plastique ne constituent pas des déchets lorsqu'ils sont fournis à la clientèle, il nous faut tenir compte du fait qu'ils sont généralement mis au rebut après le transport de leur contenu à domicile. Par conséquent, selon nous, une mesure de la catégorie en

cause dans la présente affaire peut être tenue à juste titre pour une mesure visant à encourager la prévention des déchets au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive et constitue, par conséquent, une mesure dont le projet doit être notifié à la Commission au titre de l'article 3, paragraphe 2. Le fait que la mesure vise tous les récipients non biodégradables révèle à suffisance que son objectif est d'encourager la prévention des déchets.

12. Il est sans importance, selon nous, que la mesure ait été arrêtée par une autorité municipale. Le gouvernement italien a soutenu au cours de l'audience que l'article 3 de la directive ne s'applique qu'à des mesures d'une certaine importance, et non pas à celles qui sont arrêtées par une très petite municipalité; il pourrait en être autrement dans le cas d'une mesure arrêtée par les municipalités de Milan, Rome ou Naples. C'est là un argument à rejeter, pour les motifs suivants: en premier lieu, comme c'est en fait le cas dans la présente affaire selon les demandeurs, des mesures similaires pourraient être arrêtées par de nombreuses autorités municipales et produire les mêmes effets qu'une mesure d'application générale; en second lieu, il ne serait pas possible de distinguer entre les mesures municipales d'après la région ou la population concernée, faute de tout critère législatif; et, en troisième lieu, et nous insisterons sur ce point, la réglementation communautaire prévoit une dérogation particulière pour des mesures arrêtées par les autorités locales s'il y a lieu, et il n'existe à cet égard aucune dérogation en l'espèce.

13. La question soulève également le point de savoir s'il existe une obligation de notification au titre du droit communautaire en général, et la Commission évoque, à cet égard, la directive 83/189, susvisée, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques. L'article 8 de cette directive oblige les États membres à communiquer immédiatement à la Commission les projets de mesures dans ce domaine. Il ne nous paraît pas, à supposer qu'il soit nécessaire de se prononcer sur ce point, que la mesure en cause tombe sous le coup de cette directive. La Commission examine la question de savoir si la mesure relève de la notion de « règle technique », telle qu'elle est définie à l'article 1er, paragraphe 5, de la directive, mais souligne que sa définition exclut, en tout état de cause, les mesures fixées par les pouvoirs locaux. Il est donc inutile de poursuivre l'examen de cette directive sous cet aspect.

14. En ce qui concerne la seconde partie de la deuxième question, qui soulève la question de savoir si un manquement à l'obligation d'informer la Commission pourrait rendre la mesure illégale, il est instructif de comparer la directive 83/189 et la directive relative aux déchets. La première directive contient des dispositions précises, permettant à la Commission et aux divers États membres de présenter des observations sur les projets notifiés, et oblige ces États dans certains cas à reculer l'adoption de ces projets pour un certain temps. Il n'existe pas de dispositions correspondantes dans la directive relative aux déchets, qui ne prévoit à cet égard que l'obligation d'informer la Commission. Par conséquent, en l'absence de toute procédure prescrite pour la suspension de l'entrée en vigueur de la mesure ou pour le contrôle communautaire, il n'est pas possible de soutenir qu'un manquement à l'obligation d'informer la Commission a pour effet d'entacher les mesures d'illégalité. Cela ne veut pas dire que la notification soit dépourvue de conséquences pratiques: ainsi que l'agent de la Commission l'a souligné au cours de l'audience, la notification pour-

rait amener la Commission à proposer des mesures en vue de l'harmonisation des législations nationales, lorsqu'il pourrait être fait obstacle, faute de ces mesures, au fonctionnement du marché commun, ou à recommander à l'État membre d'ajourner la mise en œuvre de la mesure. Néanmoins cela n'aurait rien de commun avec les cas où il est obligatoire de surseoir à l'application ou les cas où un manquement à l'obligation d'informer la Commission entache la mesure d'illégalité.

15. La tentative des demandeurs d'invoquer par voie d'analogie l'article 93, paragraphe 3, du traité CEE doit également être rejetée. Les demandeurs soutiennent que l'article 93 a pour effet de rendre illégale l'octroi d'une nouvelle aide qui n'a pas été notifiée à la Commission ou qui a été octroyée avant l'expiration du délai fixé pour l'examen par la Commission, nonobstant l'absence de toute disposition précise en matière de procédure dans l'article 93. Néanmoins, une procédure d'examen par la Commission des projets d'aide est prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité; et l'article 93, paragraphe 3, prévoit expressément à sa dernière phrase que l'État membre ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.

16. La troisième question déférée est la suivante:

« Compte tenu du premier 'considérant' des trois directives mentionnées dans la première 'question', et notamment de la partie dans laquelle il est affirmé qu'une disparité entre les dispositions déjà applicables ou en cours de préparation dans les différents États membres en ce qui concerne l'élimination des produits considérés peut créer des conditions de concurrence inégales et avoir, de ce fait, une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun:

a) ce considérant et, en tout cas, les trois directives précitées confèrent-ils aux citoyens de la CEE — avec l'obligation correspondante pour tous les États membres — le droit subjectif communautaire en vertu duquel la Commission doit être informée préalablement et en temps utile de tout projet de réglementation concernant l'emploi des produits en question qui seraient source de difficultés techniques d'élimination ou engendreraient des coûts excessifs d'élimination (article 3, paragraphe 2, de la directive 75/442)?

b) Le droit subjectif sous a) [relatif à l'obligation de porter préalablement à la connaissance de la Commission tout projet de réglementation, etc., comme sous a)] — s'il existe — concerne-t-il également les actes *généraux* qui sont pris par les communes et qui, par conséquent, ont un effet territorial limité? »

17. Il découle de l'opinion que nous avons exprimée en ce qui concerne la deuxième question déférée que l'obligation des États membres d'informer la Commission des projets de mesures en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la directive relative aux déchets n'a pas d'effet suspensif, à la différence de l'obligation au titre de l'article 8 de la directive 83/189 et de l'obligation prévue par l'article 93, paragraphe 3, du traité. Il y a donc lieu de répondre à la lettre a) de la troisième question que l'article 3, paragraphe 2, de la directive relative aux déchets ne confère aux particuliers aucun

droit pouvant être invoqué devant les juridictions nationales. L'obligation en cause ne peut être invoquée que dans le cadre des relations entre l'État membre et la Communauté. La lettre b) de la troisième question n'appelle donc pas de réponse. S'il nous incombait d'y répondre, nous serions d'avis, dès lors que toute obligation et tout droit correspondant pourraient également être invoqués, pour les raisons déjà exposées, dans le cas de mesures prises par les autorités municipales et exerçant un effet territorial limité.

La quatrième question

18. Par la quatrième question, la juridiction nationale demande en substance si le droit communautaire exige de l'administration un dédommagement en cas d'atteinte à des droits protégés par le droit communautaire, même lorsque le droit national n'en prévoit pas. Compte tenu des réponses aux questions précédentes, il est superflu de répondre à cette question.

19. La juridiction nationale explique que la question est posée parce que l'application de la décision ne pourrait être suspendue en droit italien que si sa mise en œuvre causait un préjudice grave et irréparable; or, le préjudice ne serait pas irréparable, si des dommages-intérêts pouvaient être accordés pour les pertes causées par la décision. Aucune demande en dommages-intérêts ne semblant pouvoir être recevable, par ailleurs, en droit italien, il a paru nécessaire à la juridiction nationale de savoir si, en substance, le droit communautaire oblige les juridictions nationales à ordonner des réparations sous forme de dommages-intérêts en cas d'atteinte au droit communautaire par les autorités nationales. Les demandeurs et le gouvernement du Royaume-Uni ont fait valoir des arguments à cet égard. Selon nous, il est possible de soutenir, en se fondant sur la jurisprudence de la Cour, que, lorsque le droit communautaire confère des droits aux particuliers, les juridictions nationales doivent ordonner des mesures de réparation appropriées et efficaces en cas d'atteinte par les autorités nationales à ces droits. Néanmoins, puisque, pour autant que nous puissions en juger, la seule atteinte qui pourrait être invoquée compte tenu des questions qui ont été déférées dans la présente affaire est le manquement à l'obligation de notification à la Commission au titre de l'article 3, paragraphe 2, de la directive relative aux déchets, soit un manquement qui ne fait naître aucun droit subjectif, la question d'une voie de recours en dommages-intérêts fondée sur le droit communautaire ne se pose pas dans la présente affaire.

Conclusion

20. Par conséquent, selon nous, les questions déférées par la juridiction administrative régionale de Lombardie doivent recevoir les réponses suivantes:

« 1) La directive du Conseil 75/442, relative aux déchets, ne confère pas le droit aux particuliers de vendre ou d'utiliser les produits régis par cette directive.

2) L'article 3, paragraphe 2, de la directive relative aux déchets doit être interprété en ce sens que les États membres ont l'obligation d'informer la Commission en temps utile des projets de mesures de prévention des déchets; cependant, un manquement à cette obligation d'informer la Commission ne confère aux particuliers aucun droit pouvant être invoqué devant les juridictions nationales. »