CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GEORGES COSMAS

présentées le 19 mars 1998 *

I — Introduction

Par recours introduit au titre de l'article 169 du traité CE, la Commission demande à la Cour de déclarer que, en n'ayant pas adopté les programmes visés 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 (JO L 78, p. 38, ci-après la « directive »), et en ne les lui ayant pas communiqués dans le délai imparti, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu dudit article.

II — Le cadre juridique

1. L'article 6 de la directive dispose:

« 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,

— 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 tech-

* Langue originale: le grec.

niques, de la situation économique et de celle de l'environnement. Les programmes modifiés doivent être communiqués à la Commission en temps utile. »

III — Les circonstances de fait

2. N'ayant pas reçu communication des programmes visés à l'article 6 de la directive et faute de disposer d'autres informations indiquant que l'État membre se serait conformé à son obligation d'établir ces programmes, la Commission a invité le royaume d'Espagne, conformément à la procédure prévue à l'article 169 du traité, à présenter dans un délai de deux mois ses observations relatives à cette infraction.

3. Le 6 mars 1996, le royaume d'Espagne a présenté lesdites observations, dont il découle premièrement que les autorités espagnoles avaient entamé l'élaboration de ces programmes et deuxièmement que, pendant la durée de cette élaboration, des actions avaient déjà été engagées en matière de collecte, de traitement et de réutilisation des piles et des accumulateurs dans le cadre d'accords de coopération entre l'État espagnol et les Communautés autonomes. La Commission a demandé des informations complémentaires sur les actions décrites ci-dessus, mais n'a obtenu aucune réponse.

4. C'est pourquoi, le 21 octobre 1996, elle a adressé au royaume d'Espagne un avis motivé dans lequel elle conclut que ce dernier a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6 de la directive.

5. Le 20 janvier 1997, les autorités espagnoles ont informé la Commission que le ministère de l'Environnement venait de rédiger un plan de programme national relatif aux déchets urbains, dans le cadre duquel seraient développées et coordonnées les actions entreprises par les Communautés autonomes, qui sont responsables en droit national de la lutte contre la pollution; ces actions constituaient, selon le royaume d'Espagne, une juste transposition de la directive dans l'ordre juridique interne.

6. Estimant que les autorités espagnoles ne s'étaient pas conformées à l'obligation claire d'établir et d'appliquer dans les délais impartis les programmes indiqués ci-dessus et de les porter à la connaissance de la Commission, cette dernière a décidé de saisir la Cour.

IV — Les points de vue des parties

7. La Commission souligne l'importance de l'établissement des programmes prévus à l'article 6 de la directive pour la poursuite de certains objectifs se rapportant, directement ou indirectement, à la protection de l'environnement. C'est pour cette raison que le législateur communautaire imposerait expressément aux États membres d'établir ces programmes pour une période de quatre ans, à compter du 18 mars 1993, et de les

communiquer à la Commission au plus tard le 17 septembre 1992. Selon la Commission, dans la mesure où elle découle du texte d'une directive, cette obligation lie les États membres auxquels elle s'adresse quant au résultat à atteindre, conformément à l'article 189 du traité CE; dans le cadre de cette obligation, les États membres, dont le royaume d'Espagne, doivent prendre toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer la réalisation des objectifs ci-dessus. La Commission rappelle la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle les obligations découlant de directives doivent être exécutées dans le respect des délais prévus sans que les États membres puissent exciper des particularités techniques ou procédurales que comporte la transposition des dispositions de la directive dans l'ordre juridique national. Elle demande par conséquent à la Cour, d'une part, de constater que le royaume d'Espagne ne s'est pas conformé aux obligations qui lui sont imposées par la directive 91/157 et, d'autre part, de condamner la partie défenderesse aux dépens.

8. Le royaume d'Espagne ne conteste pas l'absence de communication des programmes qui lui est reprochée par la Commission. Il soutient cependant que la directive a été transposée dans l'ordre juridique interne par le décret royal n° 45/96, dont l'article 6 reprend les dispositions de l'article 6 de la directive et confie aux Communautés autonomes la tâche de réaliser les programmes en question. En outre, le défendeur assure qu'il s'applique à atteindre progressivement l'objectif décrit dans la directive, conformément aux dispositions de l'article 189 du traité. Il considère que cet objectif ne saurait être atteint uniquement en établissant des programmes, si ces derniers ne sont pas accompagnés d'interventions concrètes dans la pratique. En effet, selon lui, lorsqu'elle est appelée à dire dans quelle mesure un État membre remplit les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6 de la directive, la Cour ne doit pas se contenter d'examiner si les programmes visés dans cet article ont été établis et communiqués, mais doit avant tout déterminer si l'État membre concerné a développé une activité concrète qui permette de réaliser les objectifs décrits dans les programmes.

9. De ce point de vue, le royaume d'Espagne estime qu'il a atteint les objectifs que lui impose l'article 6 de la directive. Dans ce contexte, il énumère une série d'actions concrètes menées par les gouvernements des Communautés autonomes espagnoles en vue d'atteindre les objectifs de l'article 6 de la directive. Il renvoie à titre d'exemple à la Ley Básica de Residuos, c'est-à-dire la loi nationale relative aux déchets, à la Ley n° 6/93 reguladora de los residuos de Cataluña, qui réglemente la même question sur le territoire de la Communauté autonome de Cataluña, aux accords passés par la Communauté autonome de Castilla-León avec les municipalités de son ressort pour la gestion de la collecte, du stockage et du traitement des piles et des accumulateurs usagés; il mentionne encore des programmes équivalents lancés en Catalogne, en Aragon et en Galice, des études spéciales sur la gestion des piles et accumulateurs usagés, des décrets de la Communauté autonome de Valencia à propos du subventionnement de la collecte séparée, du stockage et du traitement des piles usagées, et enfin les accords conclus entre des entreprises spécialisées et des collectivités publiques dans les Asturies, les Baléares et dans la Rioja pour la gestion de ces déchets spéciaux, ainsi que des campagnes d'information du public menées dans toutes les

Communautés autonomes. Ces actions ne se limiteraient pas à la simple distribution de conteneurs spéciaux pour la collecte des déchets de ce type; elles porteraient également sur la création de centres spéciaux de recyclage, ou de stockage lorsque le recyclage est impossible. Au vu de tous ces éléments, la partie défenderesse considère que les actions menées par les Communautés autonomes ont permis d'atteindre les objectifs fixés à l'article 6 de la directive. C'est pourquoi elle conclut au rejet du recours et à la condamnation de la requérante aux dépens.

V — Notre point de vue sur le recours

10. En dépit des arguments opposés par le royaume d'Espagne aux griefs de la Commission, nous considérons que cet État ne s'est pas conformé aux obligations spécifiques qui lui sont imposées par l'article 6 de la directive. Le défendeur reconnaît d'ailleurs dans les observations qu'il a soumises à la Cour que, à la date butoir du 17 septembre 1992, le royaume d'Espagne n'avait pas préparé ni publié de programme en vue d'atteindre les objectifs spécifiques énumérés à l'article 6, premier alinéa, de la directive. Cette constatation à elle seule suffit pour retenir la violation de cette disposition et le bien-fondé des allégations correspondantes de la requérante.

11. Il vaut de surcroît la peine de relever que cette position ne saurait être renversée par toute la problématique que la défenderesse a développée en faisant valoir qu'elle se serait conformée aux prescriptions de l'article 6 de la directive en lançant un certain nombre d'actions concrètes et spécifiques dans le secteur des piles électriques et des accumulateurs. Rappelons que la directive a pour objectif, entre autres, la protection de l'environnement: la sauvegarde de ce bien juridique implique nécessairement l'adoption en parallèle, d'une part, de mesures réglementaires et, d'autre part, d'actions matérielles; elle dépend donc dans une grande mesure de la planification de l'activité globale des institutions publiques nationales et communautaires dans les secteurs présentant un intérêt du point de vue de l'environnement. En d'autres termes, la nécessité d'une planification adéquate, au moyen de l'élaboration de programmes, qui est la finalité de l'article 6 de la directive, ne peut en aucun cas être satisfaite, contrairement à ce que soutient le royaume d'Espagne, par l'activité ad hoc des autorités nationales dans les secteurs qui devraient faire l'objet de la planification.

12. En outre, il n'est pas sans intérêt d'observer que la directive a été adoptée au titre de l'article 100 A du traité CE et qu'elle vise par conséquent le rapprochement des législations nationales en vue d'éviter les distorsions de concurrence et les incidences qu'elles pourraient avoir sur le fonctionnement du marché intérieur. Pour cette raison, une importance particulière doit être attachée au contrôle des mesures nationales et autres actions des autorités nationales dans le domaine régi par la directive. L'établissement des programmes visés à l'article 6 de cette directive et leur communication à la Commission rendent ce contrôle matériellement possible; dès lors, les obligations concrètes des États membres ne peuvent être considérées comme remplies tant que l'action menée au plan national n'a pas été portée à la connaissance de la Commission.

13. De surcroît, toute l'économie de la directive incite à penser que le législateur communautaire entend faire face de manière progressive aux problèmes des déchets spéciaux (comme les piles électriques et les accumulateurs) dans le cadre d'un calendrier concret. C'est pourquoi il a prévu l'établissement de programmes nationaux qui « ... 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 » [1]. Le fait que le royaume d'Espagne n'a pas établi le premier de ces programmes, dont la directive dit expressément qu'il porte sur une période de quatre ans, prenant cours le 18 mars 1993, et qu'il doit être communiqué à la Commission au plus tard le 17 septembre 1992 perturbe complètement la planification communautaire et constitue sans aucun doute une violation directe de la directive et des obligations qui s'imposent au royaume d'Espagne en vertu des articles 5 et 189 du traité.

14. Enfin, nous rappelons la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle un État ne saurait exciper de la pratique en vigueur sur son territoire ou de situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations et délais prescrits par le traité et par les directives communautaires [2]. Nous ajouterons que des actions matérielles partielles ou des réglementations fragmentaires ne peuvent satisfaire à l'obligation incombant à un État membre d'établir un programme global en vue d'atteindre certains objectifs, comme le prévoit l'article 6 de la directive.

VI — Conclusion

15. C'est pourquoi nous proposons à la Cour de:

— déclarer que, en n'ayant pas adopté les programmes visés 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, et en ne les ayant pas communiqués à la Commission dans le délai imparti, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive;

— condamner le royaume d'Espagne aux dépens.

1 — Dernier alinéa de l'article 6 de la directive.

2 — Voir les arrêts du 20 mars 1997, Commission/Belgique (C-294/96, Rec. p. I-1781); du 13 octobre 1993, Commission/Espagne (C-378/92, Rec. p. I-5095); du 5 juin 1997, Commission/Espagne (C-107/96, Rec. p. I-3193). Voir également les arrêts du 12 décembre 1996, Commission/Allemagne (C-297/95, Rec. p. I-6739), et du 5 juin 1997, Commission/Espagne, précité.