CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 26 février 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans la présente affaire, la Commission demande que soit constaté, en application de l'article 169 du traité CEE, que, en ne prenant pas les mesures nécessaires pour s'assurer que les déchets solides, ainsi que les déchets dangereux et toxiques, soient éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement, telles que ces mesures sont fixées par la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 39), particulièrement par ses articles 4 et 6, et par la directive 78/319/CEE du Conseil, du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux (JO L 84, p. 43), particulièrement par ses articles 5 et 12, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions du traité CEE.

2. Les directives 75/442 et 78/319 visent à supprimer les disparités entre les dispositions relatives à l'élimination des déchets applicables dans les États membres et à contribuer à la protection de l'environnement et à l'amélioration de la qualité de la vie. Conformément à l'article 145 de l'acte d'adhésion de la République hellénique, cet État était tenu de donner effet aux deux directives pour le 1er janvier 1981.

3. L'article 4 de la directive 75/442 a la teneur suivante:

« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement, et notamment:

— sans créer de risques pour l'eau, l'air ou le sol, ni pour la faune et la flore,

— sans provoquer d'incommodités par le bruit ou les odeurs,

— sans porter atteinte aux sites et aux paysages. »

L'article 5 de la directive 75/442 prévoit que les États membres « établissent ou désignent la ou les autorités compétentes chargées, dans une zone déterminée, de planifier, d'organiser, d'autoriser et de superviser les opérations d'élimination des déchets ». Conformément à l'article 6 de cette directive,

* Langue originale: l'anglais.

« La ou les autorités compétentes visées à l'article 5 sont tenues d'établir aussitôt que possible un ou plusieurs plans portant notamment sur:

— les types et les quantités de déchets à éliminer,

— les prescriptions techniques générales,

— les sites appropriés pour l'élimination,

— toutes les dispositions spéciales concernant des déchets particuliers.

Ce ou ces plans peuvent inclure par exemple:

— les personnes physiques ou morales habilitées à procéder à l'élimination des déchets,

— l'estimation des coûts des opérations d'élimination,

— les mesures susceptibles d'encourager la rationalisation de la collecte, du tri et du traitement des déchets. »

4. Aux termes de l'article 8 de la directive 75/442, « ... tout établissement ou toute entreprise qui assure le traitement, le stockage ou le dépôt de déchets pour le compte d'autrui doit obtenir de l'autorité compétente visée à l'article 5 une autorisation... ».

5. L'article 14 de la directive 75/442 impose aux États membres de communiquer à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la directive.

6. Des dispositions similaires ont été prévues en ce qui concerne les déchets toxiques et dangereux dans la directive 78/319. Ainsi, selon l'article 5 de cette directive,

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les déchets toxiques et dangereux seront éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement et notamment:

— sans créer de risques pour l'eau, l'air ou le sol, ni pour la faune et la flore,

— sans provoquer d'incommodités par le bruit ou les odeurs,

— sans porter atteinte aux sites et aux paysages.

2. Les États membres prennent notamment les mesures nécessaires pour interdire l'abandon, le rejet, le dépôt et le transport incontrôlés de déchets toxiques et dange-

reux, ainsi que leur cession à des installations, établissements ou entreprises autres que ceux visés à l'article 9, paragraphe 1. »

7. L'article 9, paragraphe 1, de la directive 78/319 impose aux installations, établissements ou entreprises qui assurent le stockage, le traitement ou le dépôt de déchets toxiques et dangereux, d'obtenir une autorisation délivrée par les autorités compétentes.

8. Aux termes de l'article 12 de la directive 78/319,

« 1. Les autorités compétentes établissent et tiennent à jour des programmes pour l'élimination des déchets toxiques et dangereux. Ces programmes portent notamment sur:

— les types et les quantités de déchets à éliminer,

— les méthodes d'élimination,

— les centres de traitement spécialisés, si nécessaire,

— les sites de dépôts appropriés.

Les autorités compétentes des États membres peuvent inclure d'autres aspects particuliers, notamment une estimation des coûts des opérations d'élimination.

2. Les autorités compétentes publient les programmes visés au paragraphe 1. Les États membres communiquent ces programmes à la Commission.

3. La Commission organise régulièrement avec les États membres une confrontation de ces programmes en vue de s'assurer que la mise en œuvre de la présente directive est suffisamment harmonisée. »

9. L'article 21, paragraphe 2, de la directive 78/319 impose aux États membres de communiquer à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la directive.

10. La notion de « déchet » est définie à l'article 1er, sous a), des deux directives comme « toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur ». La notion de « déchet toxique et dangereux » est définie à l'article 1er, sous b), de la directive 78/319 comme « tout déchet contenant ou contaminé par les substances ou matières figurant à l'annexe de la présente directive de nature, en quantités ou en concentrations telles qu'elles présentent un risque pour la santé ou l'environnement ».

11. Le 22 septembre 1987, la Commission a reçu une plainte dénonçant le fait qu'un certain nombre de communes, particulièrement celles se trouvant au nord du nome de La Canée, en Crète, rejetaient différents types de déchets dans l'embouchure du torrent Kouroupitos, dans la commune de Mouzoura Akrotiriou. Le ravin dans lequel il était allégué que les déchets étaient rejetés, avait été un site d'une beauté naturelle exceptionnelle. Le plaignant décrivait les substances rejetées comme comportant des déchets des bases militaires locales, des hôpitaux et des cliniques, des fabriques de sel, des centres d'aviculture, d'abattoirs et d'autres installations industrielles locales.

12. Il était prétendu que le rejet incontrôlé des déchets avait créé une situation intolérable dans la région, en raison de la puanteur et du fait que les déchets avaient attiré différentes sortes de rongeurs et d'insectes. De surcroît, il était dit dans la plainte que les déchets étaient incinérés sans contrôle, ce qui créait un risque d'incendies susceptibles d'affecter de vastes étendues, mettant éventuellement en danger les bases militaires, avec des conséquences incalculables pour toute la région. En outre, à la suite de pluies torrentielles le 22 septembre 1986, il semble que le Kouroupitos ait débordé, apportant dans la mer des centaines de tonnes de déchets et polluant ainsi l'entrée du golfe de Souda. Le plaignant indiquait que la pêche dans la région n'avait pas été interdite.

13. Par lettre du 27 janvier 1988, la Commission a invité le gouvernement hellénique à présenter ses observations sur la plainte. Dans sa réponse, du 15 mars 1988, le gouvernement hellénique n'a pas contesté les allégations contenues dans la plainte, mais il a fait valoir que le ministère compétent avait marqué son accord pour que cesse le rejet des déchets dans le Kouroupitos et qu'un plan pour l'élimination des déchets de La Canée, prévoyant de nouveaux sites de dépôt, avait été élaboré. Le gouvernement hellénique a toutefois admis que, jusqu'à la mise en œuvre du plan, qui n'était pas envisagée avant août 1988, les déchets de La Canée continueraient d'être rejetés dans le Kouroupitos.

14. La réponse du gouvernement hellénique n'a pas convaincu la Commission que les exigences des directives 75/442 et 78/319 avaient été satisfaites. En l'absence de toute information supplémentaire de la part du gouvernement hellénique, la Commission lui a adressé, le 26 avril 1989, une lettre de mise en demeure au titre de l'article 169 du traité, en lui demandant de préciser les mesures qu'il avait prises pour donner effet aux deux directives.

15. Les autorités helléniques ont répondu par lettre du 4 août 1989, exposant leurs programmes à moyen et à long terme pour l'élimination des déchets dans La Canée. La Commission a estimé que la réponse des autorités helléniques démontrait qu'aucune mesure concrète n'avait encore été prise pour assurer que les déchets étaient éliminés dans ce district sans mettre en danger la santé de l'homme ni porter préjudice à l'environnement. Elle a donc adressé un avis motivé au gouvernement hellénique, conformément à l'article 169 du traité. Le gouvernement hellénique n'a pas répondu à cet avis motivé et la Commission a en conséquence saisi la Cour.

16. En réponse à une question de la Cour, la Commission a fourni plus d'informations en ce qui concerne le type de déchets faisant l'objet du présent litige. La Commission expose que les déchets viennent d'un certain nombre de sources, y compris des bases militaires, des hôpitaux et des pharmacies locales, de même que de petites industries locales telles que des tanneries, des teintureries, ainsi que d'ateliers de réparation automobile. Selon la Commission, ils contiennent une ou plusieurs des substances énumérées dans l'annexe à la directive 79/319, à savoir du mercure et des composés de mercure; du cadmium et des composés de cadmium, des composés de chrome hexavalent, du plomb et des composés de plomb, des composés organo-halogénés, des solvants chlorés, des solvants organiques, des composés chimiques, des substances chimiques de laboratoire non identifiables et/ou nouvelles, dont les effets sur l'environnement ne sont pas connus et des composés aromatiques polycycliques (avec des effets cancérigènes).

17. Lors de l'audience, le gouvernement hellénique a contesté pour la première fois la recevabilité du recours en ce qui concerne la directive 78/319. Cette exception ne reposant pas sur des questions de droit et de fait apparues au cours de la procédure écrite, il est clair que, même si cette exception était bien fondée, la Cour serait en droit de ne pas en tenir compte (voir l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure). On peut toutefois faire valoir que la Cour devrait examiner d'office la question de la recevabilité. C'est pourquoi nous commenterons brièvement ce point.

18. Le gouvernement hellénique souligne que la lettre de la Commission du 27 janvier 1988 lui demandant ses observations en ce qui concerne la plainte reçue par la Commission ne contenait aucune référence à la directive 78/319. Selon ce gouvernement, la Commission ne pouvait donc légitimement soulever la question des mesures prises par la Grèce pour se conformer à cette directive dans la lettre de mise en demeure et dans l'avis motivé.

19. Il est clair que cet argument est dénué de tout fondement. C'est la lettre de mise en demeure qui représente la première démarche formelle dans la procédure au titre de l'article 169 et qui donne à l'État membre concerné l'opportunité de présenter ses observations en ce qui concerne le manquement allégué, avant que la Commission n'émette un avis motivé sur la question. Tout contact éventuel entre la Commission et l'État membre en cause sur le manquement allégué, avant l'envoi de la lettre de mise en demeure, est purement informel et n'a aucune conséquence juridique pour le reste de la procédure. Dans la présente espèce, il est clair que le gouvernement hellénique a eu l'occasion de soumettre ses observations sur son manquement allégué de mettre en œuvre les deux directives en cause avant de recevoir l'avis motivé. La recevabilité du recours en relation avec chacune de ces deux directives est donc incontestable.

20. Les autorités helléniques ont cherché à donner effet aux directives 75/442 et 78/319 par la loi n° 1650 du 16 octobre 1986 et les arrêtés ministériels 49541/1424 et 72751/3054. Toutefois, la plaidoirie du gouvernement hellénique dans la présente espèce montre clairement qu'aucune mesure concrète n'a encore été prise pour assurer que les déchets sont éliminés dans La Canée

sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement.

21. Par exemple, dans son mémoire en défense, le gouvernement hellénique répète que le ministère compétent est d'accord sur le fait que le rejet des déchets dans le Kouroupitos devrait cesser et il ajoute que les autorités locales responsables se sont fixées l'objectif à long terme d'éliminer les déchets par incinération. Il semble que, dans un premier temps, un institut polytechnique ait été chargé d'entreprendre deux études sur la question. Pour trouver une solution au problème à moyen terme, une étude supplémentaire a été demandée au même organisme, en vue de trouver un site d'élimination des déchets qui supprimerait la nécessité de rejeter les déchets dans le Kouroupitos. Le gouvernement hellénique explique toutefois que l'élaboration de cette étude a rencontré une résistance locale considérable et que les autorités régionales concernées cherchaient des moyens alternatifs d'éliminer les déchets dans la région. Le gouvernement hellénique expose qu'à son avis une solution finira par être trouvée, permettant de se débarrasser par d'autres moyens des déchets qui sont actuellement jetés dans le Kouroupitos.

22. Il ressort d'informations fournies par le gouvernement hellénique en réponse à une question de la Cour que l'institut polytechnique a maintenant parachevé les études qui lui ont été demandées et qu'un projet d'élimination des déchets dans la région a été élaboré. Toutefois, le gouvernement hellénique admet que le site choisi par les autorités pour l'élimination des déchets a suscité une résistance locale et que les mesures nécessaires pour s'assurer que les déchets sont éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme ni porter préjudice à l'environnement n'ont toujours pas été prises.

23. Il est évident que, même si le gouvernement hellénique a fait quelques progrès dans le sens de la mise en œuvre des directives 75/442 et 78/319, il lui reste à adopter des mesures concrètes pour aboutir à ce résultat dans le district de La Canée, plus de dix ans après l'expiration du délai fixé dans l'acte d'adhésion de la République hellénique. En conséquence, nous estimons que la Cour devrait déclarer que, en omettant de prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer, dans les délais fixés dans l'acte d'adhésion de la République hellénique, à la directive 75/442 sur les déchets et à la directive 78/319 sur les déchets toxiques et dangereux, cette dernière a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité. La République hellénique devrait être condamnée à supporter les dépens.