CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 13 septembre 2001 [1]

1. Le Københavns Byret (tribunal de première instance de Copenhague) (Danemark) a adressé trois questions préjudicielles à la Cour conformément à l'article 234 CE. Il lui demande d'interpréter certaines dispositions de la directive 94/62/CE, relative aux emballages et aux déchets d'emballages [2], ainsi que l'article 28 CE.

La juridiction danoise voudrait savoir si la réglementation citée permet à la législation danoise d'infliger une amende et la confiscation de la marchandise au tenancier d'un bar dans lequel étaient vendues des canettes de coca originaires de France.

I — Les faits du litige au principal

2. Le ministère public a inculpé M. Hansen sur le pied de l'article 6, paragraphe 1, point 1, du règlement n° 124, du 27 février 1989, relatif aux emballages de bière et de boissons rafraîchissantes [3]. Le prévenu est accusé d'avoir mis en vente 63 canettes de coca dans son cyber-café de Copenhague le 12 janvier 1999 en contravention des dispositions de l'article 3, paragraphe 1, point 1, du règlement précité.

Il s'agissait de canettes en acier avec un couvercle en aluminium. L'infraction dont il lui est fait grief est d'avoir commercialisé des boissons rafraîchissantes gazeuses importées en emballage métallique. Le ministère public a requis contre lui une peine d'amende ainsi que la confiscation de la marchandise, qui a été saisie par la police.

3. S'inspirant du recours en manquement, toujours pendant, que la Commission a engagé contre le royaume de Danemark [4], l'avocat du prévenu a invité le Københavns Byret à saisir la Cour d'une question préjudicielle. La juridiction a accédé à sa demande.

1 — Langue originale: l'espagnol.

2 — Directive du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994 (JO L 365, p. 10).

3 — Tel que modifié par le règlement n° 583, du 24 juin 1996, et par le règlement n° 300, du 30 avril 1997, ci-après le «règlement n° 124».

4 — Voir les conclusions que je présente aujourd'hui même dans l'affaire Commission/Danemark (C-246/99).

II — Les questions préjudicielles

4. Après avoir sursis à statuer, la juridiction danoise a saisi la Cour des questions préjudicielles suivantes:

«1) La directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages, notamment l'article 18 de la directive, combiné à ses articles 5, 7 et 9, doit-elle être interprétée de telle manière que ses dispositions font obstacle à une législation nationale selon laquelle il est possible de sanctionner une personne qui a commercialisé du coca-cola conditionné dans les canettes en métal litigieuses?

2) Dans la mesure où il est répondu par l'affirmative à la question 1, les dispositions de la directive, notamment son article 18 combiné à ses articles 5, 7 et 9, remplissent-elles les conditions pour être directement applicables de sorte qu'un prévenu peut invoquer les dispositions de la directive directement devant les juridictions nationales?

3) Dans la mesure où il est répondu par la négative à la question 1, l'article 30 du traité (devenu, après modification, l'article 28) lu en relation avec des considérations liées à la protection de l'environnement, voir l'affaire 302/86, Rec. p. 4607, fait-il obstacle à une législation nationale selon laquelle il est possible de sanctionner une personne qui, contrairement à certaines règles nationales relatives à l'emballage des bières et boissons rafraîchissantes, a commercialisé du coca-cola conditionné dans les canettes en métal litigieuses?»

III — La législation danoise

5. Conformément à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 124, la bière et les boissons gazeuses ne peuvent être commercialisées qu'en emballages réutilisables, par exemple, en bouteilles de verre ou de plastique. L'article 1er, paragraphe 2, du règlement définit les emballages réutilisables comme étant ceux qui font partie d'un système de reprise dans lequel le consommateur restitue les récipients vides au fabricant afin que celui-ci les utilise à nouveau.

6. Aux termes de l'article 2, paragraphes 2 et 3, les emballages doivent avoir été agréés

par l'agence nationale pour la protection de l'environnement (Miljøstyrelsen), qui examine, en particulier, si, d'un point de vue technique, l'emballage est susceptible d'être intégré dans le système de consigne et si ce système garantit qu'une proportion importante des emballages seront retournés au fabricant en vue d'une nouvelle utilisation. Au moment de la vente du produit, le consommateur doit payer une consigne, qui lui sera obligatoirement remboursée lorsqu'il rapportera l'emballage au point de vente. Ce système incite le consommateur à ramener le récipient pour récupérer sa consigne et permet donc d'atteindre un pourcentage de récupération très élevé [5].

7. Il résulte de l'article 3 du même règlement que la bière et les boissons rafraîchissantes gazeuses peuvent être importées dans des emballages non agréés à condition que ceux-ci soient intégrés dans un système de reprise en vue de leur réutilisation ou de leur recyclage. Les emballages jetables sont également acceptés, à l'exception des emballages métalliques.

8. La législation danoise ne fait pas obstacle à l'utilisation de canettes en aluminium ou en acier pour les autres boissons. Les boîtes et autres récipients métalliques sont notamment utilisés pour les conserves, le café et les biscuits. Elle n'interdit pas davantage l'utilisation de canettes pour l'exportation de bière et de boissons rafraîchissantes gazeuses.

IV — La législation communautaire

9. Les dispositions de la directive 94/62 que la Cour est invitée à interpréter sont les suivantes:

Article 5

«Réutilisation

Les États membres peuvent favoriser conformément au traité, des systèmes de réutilisation des emballages qui sont susceptibles d'être réutilisés sans nuire à l'environnement.»

5 — Il paraît qu'une trentaine de types d'emballage ont été agréés pour la bière et les boissons rafraîchissantes gazeuses. Les bouteilles de verre sont utilisées plus de 35 fois et celles de plastique le sont environ 20 fois.

Article 7

«Systèmes de reprise, de collecte et de valorisation

1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soient instaurés des systèmes assurant:

a) la reprise et/ou la collecte des emballages utilisés et/ou des déchets d'emballages provenant du consommateur, de tout autre utilisateur final ou du flux de déchets, en vue de les diriger vers les solutions de gestion des déchets les plus appropriées;

b) la réutilisation ou la valorisation, y compris le recyclage, des emballages et/ou des déchets d'emballages collectés,

afin d'atteindre les objectifs de la présente directive.

[...]»

Article 9

«Exigences essentielles

1. Les États membres veillent à ce que, trois ans après l'entrée en vigueur de la présente directive [6], un emballage ne puisse être mis sur le marché que s'il répond à toutes les exigences essentielles définies par la présente directive, y compris à l'annexe II.

2. Les États membres présument, à partir de la date visée à l'article 22 paragraphe 1, qu'un emballage répond à toutes les exigences essentielles définies par la présente directive, y compris à l'annexe II, lorsqu'il est conforme:

a) aux normes harmonisées le concernant, dont les numéros de référence ont paru au *Journal officiel des Communautés européennes*. Les États membres publient les numéros de référence des normes nationales transposant lesdites normes harmonisées;

6 — Conformément à son article 24, la directive est entrée en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel, qui a eu lieu le 31 décembre 1994.

b) aux normes nationales le concernant visées au paragraphe 3, dans la mesure où il n'existe pas de normes harmonisées dans les domaines qu'elles couvrent.

3. Les États membres communiquent à la Commission le texte des normes nationales visées au paragraphe 2 point b) qu'ils considèrent comme conformes aux exigences visées au présent article. La Commission transmet immédiatement ces normes nationales aux autres États membres.

Les États membres publient les références de ces normes. La Commission veille à leur publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

[...]»

Article 18

«Liberté de mise sur le marché

Les États membres ne peuvent faire obstacle à la mise sur le marché, sur leur territoire, d'emballages conformes à la présente directive.»

10. La juridiction nationale souhaite également obtenir une interprétation de l'article 28 CE, dont le texte est le suivant:

«Les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent sont interdites entre les États membres.»

V — La procédure devant la Cour

11. Ont présenté des observations écrites dans le délai prévu à cette fin par l'article 20 du statut CE de la Cour le gouvernement danois, le gouvernement néerlandais, le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission.

Ont comparu à l'audience du 12 juin 2001 afin de présenter leurs observations orales l'agent du gouvernement danois, l'agent du gouvernement du Royaume-Uni et l'agent de la Commission.

VI — Examen des questions préjudicielles

A — *La première question*

12. Le Københavns Byret a posé cette question afin de s'entendre préciser si l'article 18 de la directive 94/62, lu en combinaison avec les articles 5, 7 et 9, fait obstacle à une réglementation nationale qui sanctionne pénalement quiconque commercialise des boissons rafraîchissantes gazeuses conditionnées en canettes et originaires d'un autre État membre.

13. Le gouvernement danois prétend que la directive lui permet d'interdire la commercialisation sur son territoire de bière et de boissons gazeuses dans des récipients métalliques bien que l'exportation des mêmes breuvages dans ce type d'emballage soit autorisée. Elle permettrait également de sanctionner quiconque enfreint la réglementation nationale en commercialisant une boisson rafraîchissante importée en canettes.

14. À l'appui de sa thèse, il fait valoir différentes raisons. En premier lieu, il prétend que le contenu réel des dispositions de la directive, en particulier en ce qui concerne les exigences essentielles visées à l'article 9 et à l'annexe II, est tellement général et imprécis qu'en pratique, il est impossible d'appliquer la directive comme s'il s'agissait d'une réglementation d'harmonisation complète. De surcroît, les normes harmonisées annoncées par la directive, qui devraient contribuer à remédier au défaut de précision des exigences essentielles applicables aux emballages, n'ont toujours pas été approuvées. Selon le gouvernement danois, l'absence de ces normes signifie nécessairement que les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation.

15. En deuxième lieu, il prétend que la règle de liberté de commercialisation énoncée à l'article 18 de la directive ne peut pas encore s'appliquer parce que l'annexe II est rédigée en des termes tellement larges qu'à défaut d'une procédure d'homologation, les États membres se trouvent dans l'impossibilité de déterminer a) les conditions précises auxquelles les emballages doivent satisfaire; b) la manière de constater si un emballage est conforme et c) enfin, l'instance chargée d'opérer les constatations nécessaires. Il souligne avec insistance que, bien que la proposition de la Commission ne prévoyait pas cette procédure, une déclaration commune du Conseil et de la Commission a été inscrite dans l'acte au moment de l'approbation du texte, déclaration aux termes de laquelle: «[...] une procédure adaptée de constatation de la

conformité de l'emballage aux exigences essentielles sera mise en place».

16. En troisième lieu, il affirme que les États membres ont le pouvoir d'établir une hiérarchie des priorités entre les emballages réutilisables et les emballages valorisables lorsqu'ils fixent les modalités d'application des exigences spécifiques et il soutient que les exigences essentielles ne sont pas nécessairement identiques pour un même type d'emballage indépendamment de sa destination, mais qu'il faut, dans chaque cas, tenir compte du type de produit qu'il devra contenir.

17. Enfin, le gouvernement danois doute que les canettes d'aluminium remplissent la condition prévue par l'annexe II, point 3, sous a), de la directive 94/62, qui exige qu'un pourcentage déterminé de leur poids puisse être recyclé, parce que la technologie actuelle ne permet pas de séparer le couvercle d'aluminium du corps de la canette avant la refonte.

18. La Commission ainsi que les gouvernements des deux autres États membres qui ont présenté des observations rejettent ce point de vue et estiment que la libre circulation des emballages conformes aux exigences essentielles ne peut souffrir aucun obstacle.

19. Je dois confesser une certaine sympathie pour les arguments articulés par le gouvernement danois, qui défend bec et ongles son système de protection de l'environnement. Je ne peux cependant pas être d'accord avec l'interprétation qu'il propose de donner à la directive 94/62, et cela pour les raisons que voici.

20. En ce qui concerne le premier argument, il me paraît difficile de croire que les exigences essentielles soient à ce point imprécises qu'elles ne puissent pas être appliquées, d'autant plus que treize États membres les ont transposées dans leur législation interne et appliquent la directive 94/62. À supposer même qu'elles soient insuffisamment claires, les États membres ne seraient pas pour autant exonérés de l'obligation de les appliquer de la meilleure façon possible dans le respect du droit communautaire. Je voudrais ajouter que, dans l'hypothèse où la directive serait effectivement entachée de vices portant atteinte à sa validité, les États membres avaient le loisir d'engager un recours en annulation sur le pied de l'article 230 CE. Nul d'entre eux ne l'ayant fait, elle sortit des effets obligatoires à l'égard de tous. Il ne faut pas oublier que la directive 94/62 fait partie de la série adoptée selon la nouvelle approche en matière d'harmonisation et de normalisation, nouvelle appro-

che définie dans la résolution du Conseil de 1985 [7], qui a pour caractéristique d'imposer, dans certains secteurs et pour certains produits, des normes obligatoires en matière de sécurité et de protection de l'environnement notamment [8]. Qui plus est, l'annexe II, partie B, point III, numéro 1, de cette résolution précise que la règle générale de mise sur le marché s'applique dès l'instant où les exigences essentielles de sécurité sont réunies et elle ajoute que le degré de précision de sa formulation dépend des matières réglementées.

D'autre part, il résulte des principes fondamentaux énumérés à l'annexe II de la résolution du Conseil de 1985 que les spécifications techniques, que les organismes compétents en matière de normalisation industrielle sont chargés d'élaborer, n'ont pas reçu un caractère obligatoire, mais ont le statut de règles volontaires et qu'il existe uniquement une présomption de conformité aux exigences essentielles de la directive en faveur des produits fabriqués dans le respect des normes qu'elles énoncent. Il n'est dès lors pas indispensable de définir des normes harmonisées pour pouvoir appliquer une directive adoptée selon la nouvelle approche et l'adoption de pareilles normes ne signifie pas que tous les produits doivent être fabriqués conformément aux préceptes qu'elles contiennent puisque les États membres demeureront obligés d'autoriser la commercialisation de tous les produits qui, bien qu'ils n'aient pas été élaborés conformément aux règles de la norme harmonisée, satisfont aux exigences essentielles.

Il résulte incontestablement de l'article 9, paragraphe 3, que les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation lorsqu'ils transposent les exigences essentielles dans leur droit interne mais, lorsqu'ils font usage de ce pouvoir discrétionnaire, ils doivent garder conscience des deux objectifs poursuivis par la directive, qui sont d'atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement et de garantir le fonctionnement du marché intérieur en évitant les entraves aux échanges ainsi que les distorsions et les restrictions de la concurrence à l'intérieur de la Communauté. Le gouvernement danois semble n'avoir tenu compte, en l'espèce, que du premier de ces deux objectifs.

21. Pour ce qui est du deuxième argument, je crois qu'il est inexact d'affirmer que la règle de liberté de commercialisation qui est énoncée à l'article 18 ne pourrait pas être appliquée parce qu'aucune procédure d'homologation n'a encore été mise en place. Voici les raisons de mon désaccord.

En ce qui concerne les exigences précises auxquelles les emballages doivent satis-

7 — Résolution du 7 mai 1985 (JO C 136, p. 9).

8 — Au cours de l'audience, la Commission a fait savoir que, jusqu'à cette date, une trentaine de directives avaient été adoptées conformément à cette nouvelle approche. Voir le «Guide pour l'application des directives fondées sur la nouvelle approche et sur l'approche globale» à l'adresse suivante: http://europa.eu.int/comm/entreprise/newapproach/newapproach.htm.

faire, je considère, eu égard aux deux objectifs de la directive 94/62, que l'exigence essentielle énoncée à l'annexe II, point 3, sous a), à savoir que les emballages soient fabriqués de telle manière qu'ils puissent être recyclés à raison d'un pourcentage déterminé en poids des matériaux utilisés, ne signifie pas que ce pourcentage doive atteindre 100 %, mais, simplement, que l'utilisation de matériaux non recyclables est exclue. Il résulte également de cette même disposition que le pourcentage peut varier en fonction des différents types de matériau utilisés pour un même emballage. Pour ce qui est de l'exigence énoncée sous b), qui exige, pour la valorisation par récupération de l'énergie, que les résidus d'emballages aient une valeur calorifique minimum inférieure, je crois qu'elle exclut ceux qui ne contribuent pas positivement à la récupération d'énergie. Je déduis du comportement du gouvernement défendeur que celui-ci considère que les emballages valorisables par recyclage des matériaux remplissent les exigences essentielles puisqu'ils sont utilisés pour la commercialisation d'autres boissons sur son territoire et qu'une partie importante de la production nationale de bière est exportée en canettes vers d'autres États membres. En tout état de cause, on ne saurait prétendre sérieusement qu'une canette ne remplit pas les exigences spécifiques de fabrication et de composition qui sont énoncées à l'annexe II, point 1, ni qu'elle ne remplit pas non plus les exigences spécifiques applicables aux récipients valorisables par recyclage des matériaux qui sont énoncées à l'annexe II, point 3, puisqu'un certain pourcentage en poids du matériau utilisé pour leur fabrication est recyclable.

Je dois préciser que les procédures d'homologation ont pour finalité de permettre de constater si un certain produit satisfait aux exigences essentielles fixées par la directive, mais n'affectent pas le contenu de ces exigences, qui peuvent s'appliquer indistinctement bien que ces procédures n'aient pas été mises en place. Aussi longtemps que les normes harmonisées visées à l'article 9 n'auront pas été adoptées, les États membres pourront continuer à suivre leurs procédures nationales d'homologation lorsqu'ils appliquent la directive 94/62. Il faut ajouter que la déclaration commune du Conseil et de la Commission invoquée par le royaume de Danemark n'est pas corroborée par le texte de la directive 94/62 et qu'elle est dépourvue de pertinence à cet égard. En effet, conformément à la jurisprudence de la Cour, des déclarations formulées au stade des travaux préparatoires aboutissant à l'adoption d'une directive ne sauraient être retenues pour son interprétation lorsque leur contenu ne trouve aucune expression dans le texte de la disposition en cause; elles n'ont dès lors pas de portée juridique [9].

En ce qui concerne l'impossibilité, alléguée par le gouvernement danois, de désigner l'instance à qui incombe la constatation, je dois rappeler que le fabricant a été chargé de la responsabilité de garantir qu'un article destiné à être commercialisé a été conçu et produit selon les exigences essentielles [10] et que cette attribution est un des

9 — Arrêts du 26 février 1991, Antonissen (C-292/89, Rec. p. I-745, point 18); du 13 février 1996, Bautiaa et Société française maritime (C-197/94 et C-252/94, Rec. p. I-505, point 51), et du 8 juin 2000, Epson Europe (C-375/98, Rec. p. I-4243, point 26).

10 — Aubry-Caillaud, F., *La libre circulation des marchandises. Nouvelle approche et normalisation européenne*, Paris, 1998, p. 223: «Les auteurs des directives 'nouvelle approche' doivent par conséquent déterminer les modules à utiliser afin que le niveau de sécurité nécessaire soit garanti, l'idée étant de laisser au fabricant le choix le plus large possible. Dans l'esprit de la nouvelle approche, il est souhaitable de restreindre au maximum l'intervention directe des administrations».

traits qui caractérisent les directives adoptées conformément à la nouvelle approche [11].

22. Je ne suis pas davantage d'accord avec le troisième des arguments articulés par le gouvernement danois à l'appui de l'interprétation des dispositions de la directive 94/62 qu'il préconise. Je n'ai trouvé, ni dans l'exposé des motifs, ni dans les dispositions de la directive 94/62, ni dans l'annexe II, le moindre élément sur lequel fonder la thèse suivant laquelle les États membres auraient le pouvoir de fixer la hiérarchie des priorités entre emballages réutilisables et emballages valorisables de telle manière que la préférence donnée à un système pourrait justifier l'exclusion de l'autre. Il ne faut pas perdre de vue que la directive n'a pas pour seule finalité de protéger l'environnement, mais qu'elle vise également à garantir le fonctionnement du marché intérieur, à éviter les entraves aux échanges ainsi que les distorsions et restrictions de la concurrence à l'intérieur de la Communauté. Il ne faut pas oublier non plus que le second objectif n'est pas subordonné au premier, mais que l'un et l'autre se trouvent sur pied d'égalité. La directive autorise les États membres à introduire ou à maintenir des systèmes qui encouragent aussi bien la réutilisation des récipients que leur valorisation et elle les oblige à adopter les mesures nécessaires permettant d'atteindre les objectifs par des systèmes de restitution, de reprise, de réutilisation ou de valorisation. Il s'agit d'instruments qui sont de nature à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement sans compromettre la libre circulation des marchandises.

Selon moi, un tel pouvoir ne saurait être déduit de l'article 1er, paragraphe 2, aux termes duquel la première priorité est la prévention de la production de déchets d'emballages puisqu'à cette fin, il envisage aussi bien la réutilisation des emballages que le recyclage et les autres formes de valorisation des déchets d'emballages. Pareille interprétation ne peut pas davantage être fondée sur l'article 5, qui se limite à autoriser les États membres à favoriser les systèmes de réutilisation. Quant aux exigences essentielles énoncées à l'annexe II, tous les emballages doivent, selon moi, respecter celles qui figurent au point 1 et qui ont trait à leur fabrication et à leur composition; les emballages réutilisables doivent en outre remplir les conditions prévues au point 2 et les emballages valorisables celles qui le sont au point 3. Dans la mesure où la directive ne comporte aucune disposition contraire, c'est au fabricant des produits qu'appartiendra la décision d'utiliser l'un ou l'autre type d'emballage, les États membres pouvant, conformément aux articles 5, 7 et 15, exercer une influence sur le comportement du consommateur en l'encourageant à porter son choix sur les modèles présentant plus de qualités écologiques.

23. Je conteste également que les canettes en acier ne soient pas conformes à la condition énoncée à l'annexe II, point 3,

11 — Voir, dans le guide cité à la note 8 ci-dessus, le chapitre 3, qui est consacré à la responsabilité.

sous a). La Commission affirme que l'on peut séparer le couvercle d'aluminium avant de fondre la canette. Aucune preuve dans l'un ou dans l'autre sens n'a été versée au dossier. Si les conditions spécifiques applicables aux emballages recyclables exigent qu'un certain pourcentage en poids des matériaux utilisés pour leur fabrication puisse être recyclé, rien dans cette formulation ne permet cependant de déduire qu'il faille pouvoir recycler un certain pourcentage de tous les composants. Conformément à l'annexe II, point 3, sous a), ce pourcentage pourra varier en fonction des différents matériaux qui composent le récipient.

24. Eu égard à toutes les raisons que je viens d'indiquer; attendu que, d'une part, l'article 18 garantit la libre commercialisation, dans les États membres, des emballages conformes aux dispositions de la directive; attendu que, d'autre part, l'article 5 permet aux États membres de favoriser les systèmes de réutilisation des emballages; que l'article 7 prévoit les systèmes qui devront être mis en place pour réaliser les objectifs de la directive; que l'article 9 exclut du commerce les emballages qui ne remplissent pas les exigences essentielles et institue, en faveur des emballages conformes aux normes nationales, une présomption de conformité jusqu'à ce que les normes harmonisées aient été adoptées en la matière et attendu, enfin, que la précision des exigences essentielles de l'annexe II, qui ont trait à la composition et à la nature des récipients, permet leur application pratique, il me faut constater que la directive 94/62 a mis en place une harmonisation complète des mesures nationales de gestion des emballages et des déchets d'emballages.

Par conséquent, la directive fait obstacle à une réglementation nationale qui sanctionne pénalement quiconque commercialise des boissons rafraîchissantes gazeuses conditionnées en canettes et originaires d'un autre État membre.

B — *La deuxième question*

25. Le Københavns Byret a adressé cette question à la Cour afin de s'entendre préciser si l'article 18 de la directive 94/62, lu en combinaison avec les articles 5, 7 et 9, sortit un effet direct qui lui permet d'être invoqué par un prévenu devant les juridictions nationales.

26. Le gouvernement danois estime que la réponse doit être négative parce que, lorsqu'il est lu conjointement avec les articles 5, 7 et 9, l'article 18, dont les termes sont suffisamment précis et inconditionnels, perd en clarté de sorte que les obligations des États membres deviennent diffuses. En effet, aussi bien l'article 5 que l'article 7 confèrent un large pouvoir d'appréciation aux États membres et les exigences essentielles auxquelles doivent satis-

faire les emballages conformément à l'article 9 et à l'annexe II, manquent de précision.

27. Le gouvernement néerlandais pense le contraire, rejoint en cela par le gouvernement du Royaume-Uni et par la Commission.

28. Depuis les années septante, la Cour a élaboré la doctrine de l'effet direct des directives, que l'on peut aujourd'hui considérer comme ayant atteint sa forme définitive. Dans l'arrêt Van Duyn [12], elle avait déjà déclaré qu'il serait incompatible avec l'effet contraignant que l'article 249 CE reconnaît à la directive d'exclure en principe que l'obligation qu'elle impose puisse être invoquée par des personnes concernées; que, particulièrement dans les cas où les autorités communautaires auraient, par directive, obligé les États membres à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de la prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire; que l'article 234 CE qui permet aux juridictions nationales de saisir la Cour de la validité et de l'interprétation de tous les actes des institutions, sans distinction, implique d'ailleurs que ces actes sont susceptibles d'être invoqués par les justiciables devant lesdites juridictions; qu'il convient d'examiner, dans chaque cas, si la nature, l'économie et les termes de la disposition en cause sont susceptibles de produire des effets directs dans les relations entre les États membres et les particuliers.

Dans l'arrêt Ratti [13] elle a ajouté que l'État membre qui n'a pas pris, dans les délais, les mesures d'exécution imposées par la directive ne peut pas opposer aux particuliers le non-accomplissement, par lui-même, des obligations qu'elle comporte; qu'il en résulte qu'une juridiction nationale saisie par un justiciable, qui s'est conformé aux dispositions d'une directive, d'une demande tendant à écarter une disposition nationale incompatible avec ladite directive non introduite dans l'ordre juridique interne d'un État défaillant doit faire droit à cette demande si l'obligation en cause est inconditionnelle et suffisamment précise et qu'un État membre ne saurait appliquer sa loi interne — même si elle est assortie de sanctions pénales — non encore adaptée à une directive, après l'expiration du délai fixé pour sa mise en œuvre, à une personne qui s'est conformée aux dispositions de cette directive.

Dans l'arrêt Becker [14], la Cour a systématisé cette jurisprudence en déclarant que, dans tous les cas où les dispositions d'une directive apparaissent comme étant, du point de vue de leur contenu, incondition-

12 — Arrêt du 4 décembre 1974 (41/74, Rec. p. 1337 et suiv., en particulier p. 1348 et 1349).

13 — Arrêt du 5 avril 1979 (148/78, Rec. p. 1629, points 22 à 24).

14 — Arrêt du 19 janvier 1982 (8/81, Rec. p. 53, point 25).

nelles et suffisamment précises, elles peuvent être invoquées, à défaut de mesures d'application prises dans les délais, à l'encontre de toute disposition nationale non conforme à la directive ou encore en tant qu'elles sont de nature à définir des droits que les particuliers sont en mesure de faire valoir à l'égard de l'État.

Dans son arrêt Comitato di coordinamento per la difesa della cava e.a. [18], la Cour a indiqué qu'une disposition communautaire est inconditionnelle lorsqu'elle énonce une obligation qui n'est assortie d'aucune condition ni subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte soit des institutions de la Communauté, soit des États membres. Dans son arrêt Federatie Nederlandse Vakbeweging [19], elle a ajouté qu'une disposition est suffisamment précise pour être invoquée par un justiciable et appliquée par le juge lorsqu'elle énonce une obligation dans des termes non équivoques.

29. La question de savoir contre qui peut être invoquée une disposition d'une directive qui remplit les conditions lui permettant de sortir un effet direct a été résolue par la Cour dans l'arrêt Marshall I, dans lequel celle-ci a souligné que, conformément à l'article 249 CE, le caractère contraignant d'une directive sur lequel est fondée la possibilité d'invoquer celle-ci devant une juridiction nationale n'existe qu'à l'égard de «tout État membre destinataire», ce qui a pour conséquence qu'une directive ne peut pas par elle-même créer d'obligations dans le chef d'un particulier et qu'une disposition d'une directive ne peut donc pas être invoquée en tant que telle à l'encontre d'une telle personne [15]. Cette jurisprudence a été récemment confirmée dans les arrêts Faccini Dori [16] et El Corte Inglés [17].

30. Pour répondre à la question de la juridiction nationale, il faudra examiner si les dispositions dont elle demande l'interprétation, à savoir l'article 18 lu en combinaison avec les articles 5, 7 et 9 de la directive 94/62, remplissent les conditions qui, conformément à la jurisprudence, lui permettraient de sortir un effet direct.

31. L'article 18 interdit aux États membres de faire obstacle à la mise sur le marché, sur leur territoire, d'emballages conformes aux dispositions de la directive. Les emballages étant mis sur le marché par les opérateurs économiques, on peut dire qu'ils ont le droit à ce que les autorités s'abstiennent de toute mesure restreignant leur liberté d'action lorsque les emballages sont conformes

15 — Arrêt du 26 février 1986, Marshall (152/84, Rec. p. 723, point 48). Voir également les arrêts du 8 octobre 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, Rec. p. 3969, points 7 à 9); du 20 septembre 1988, Beentjes (31/87, Rec. p. 4635, point 40); du 22 juin 1989, Fratelli Costanzo (103/88, Rec. p. 1839, points 29 à 31), et du 22 février 1990, Busseni (C-221/88, Rec. p. I-495, points 22 et 23).

16 — Arrêt du 14 juillet 1994 (C-91/92, Rec. p. I-3325, points 20, 22 et 23).

17 — Arrêt du 7 mars 1996 (C-192/94, Rec. p. I-1281, points 16 et 17).

18 — Arrêt du 23 février 1994 (C-236/92, Rec. p. I-483, points 9 et 10).

19 — Arrêt du 4 décembre 1986 (71/85, Rec. p. 3855, point 18).

aux règles de la directive. On peut également dire que l'interdiction est suffisamment précise puisqu'elle s'impose aux États membres en des termes clairs et inéquivoques.

32. Il faut néanmoins que les emballages soient conformes aux règles de la directive. C'est la raison pour laquelle le juge danois interroge la Cour également sur les articles 5, 7 et 9.

Je partage l'avis du Royaume-Uni que l'article 5, qui permet aux États membres de favoriser, conformément au traité CE, des systèmes de réutilisation des emballages qui sont susceptibles d'être réutilisés sans nuire à l'environnement, n'impose aucune obligation précise et inconditionnelle et n'indique pas clairement non plus s'il a pour objet de conférer des droits aux particuliers.

Je suis d'accord avec la Commission en ce qui concerne l'article 7. Le premier alinéa de son paragraphe 1 est rédigé de telle manière qu'il empêche, aussi longtemps que les États membres n'auront pas adopté les mesures nécessaires, de définir la portée exacte des droits qu'il confère aux citoyens, mais, dès l'instant où ces mesures auront vu le jour, les droits dont l'article 7, paragraphe 1, second alinéa, énonce les règles sont suffisamment précis pour pouvoir être invoqués par un particulier devant une juridiction nationale.

En réalité, les dispositions de la directive qui complètent l'article 18 sont l'article 9 et l'annexe II. L'article 9 impose aux États membres l'obligation de veiller à ce que, trois ans après l'entrée en vigueur de la directive, un emballage ne puisse être mis sur le marché que s'il répond à toutes les exigences essentielles et qu'à l'expiration du délai dans lequel ils doivent transposer ses dispositions en droit interne, les États membres présumeront qu'un emballage répond à toutes les exigences essentielles lorsqu'il est conforme aux normes harmonisées ou, à défaut, aux normes nationales le concernant. L'annexe II, quant à elle, énonce les exigences spécifiques portant sur la fabrication et la composition de l'emballage (point 1), celles qui s'appliquent aux emballages réutilisables (point 2) et celles auxquelles doivent satisfaire les emballages valorisables par recyclage des matériaux, par valorisation énergétique ou par compostage ainsi que les emballages biodégradables (point 3).

33. Je déduis des dispositions combinées de l'article 18, de l'article 9 et de l'annexe II que l'obligation qu'ont les États membres de permettre aux opérateurs économiques

de commercialiser, sur leur territoire, des emballages conformes aux exigences essentielles est une obligation précise puisqu'elle est imposée en des termes clairs et inéquivoques. Elle doit également être considérée comme étant inconditionnelle dans la mesure où elle n'est assortie d'aucune condition ni subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte des institutions de la Communauté ou des États membres.

34. Il convient donc de répondre au juge national qu'un opérateur économique peut invoquer directement l'article 18, en combinaison avec l'article 9 et avec l'annexe II de la directive 94/62, afin de se soustraire à l'application de la législation d'un État membre qui sanctionne pénalement la commercialisation, sur son territoire, de boissons rafraîchissantes gazeuses dans des emballages dont l'importation est interdite bien qu'ils soient conformes aux exigences essentielles.

C — *La troisième question*

35. Le Københavns Byret a posé cette question à la Cour dans l'hypothèse où celle-ci considérerait que la directive 94/62 n'interdit pas une législation telle que la législation danoise. Il souhaite s'entendre préciser si l'obstacle qu'elle représente pour la libre circulation des marchandises est justifié par l'exigence de protection de l'environnement.

36. Bien qu'il reconnaisse que sa législation entrave la libre circulation des marchandises, le gouvernement danois fait observer qu'elle a une portée limitée et qu'en tout état de cause, elle est justifiée par des considérations écologiques. Il doute que la protection de l'environnement puisse être assurée aussi efficacement avec des mesures moins radicales [20].

37. Le gouvernement néerlandais, le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission reconnaissent que la protection de l'environnement est une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de limiter l'application de l'article 28 CE, mais ils ajoutent qu'une disposition nationale interdisant de manière absolue l'utilisation de canettes pour les boissons rafraîchissantes gazeuses est disproportionnée et, partant, incompatible avec le droit communautaire.

38. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour, en l'absence d'une

20 — Pour le surplus, il réitère les arguments qu'il a déjà articulés dans l'affaire C-246/99. Je renvoie donc le lecteur au texte des conclusions que j'ai présentées dans cette affaire et où je les reprends en détail.

réglementation commune de la commercialisation d'un produit, les obstacles à la libre circulation intracommunautaire résultant de disparités de réglementations nationales doivent être acceptés dans la mesure où une telle réglementation nationale, indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés, peut être justifiée comme étant nécessaire pour satisfaire à des exigences impératives du droit communautaire [21]. Il est en outre indispensable qu'une telle législation soit proportionnée à l'objectif poursuivi. Si un État membre a la possibilité de choisir entre différentes mesures permettant d'atteindre le même objectif, il doit choisir celle qui entraîne le moins d'obstacles à la liberté des échanges [22].

39. Je considère qu'aucun des arguments articulés par le gouvernement danois n'est suffisamment consistant pour justifier l'entrave à la libre circulation des marchandises que suppose l'interdiction absolue d'importer au Danemark des boissons légalement conditionnées et commercialisées dans les autres États membres. S'il est vrai que la protection de l'environnement a été reconnue par la Cour comme étant une exigence impérative susceptible de limiter l'application de l'article 28 CE [23], 3109il faut examiner, dans chaque cas concret, les moyens mis en œuvre pour garantir cette protection et les conséquences qu'ils ont sur d'autres biens juridiquement susceptibles d'être protégés.

40. En premier lieu, comme l'a déclaré la Cour, l'article 28 CE, qui définit les mesures d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, ne distingue pas entre mesures qui peuvent être qualifiées de mesures d'effet équivalant à une restriction quantitative selon le degré d'atteinte au commerce entre États membres. Lorsqu'une mesure nationale est susceptible d'entraver des importations, elle doit être qualifiée de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative même si l'entrave est faible [24]. Selon la Commission, l'interdiction d'importer un produit dans un emballage déterminé est une intervention radicale des pouvoirs publics qui fait obstacle aux échanges entre les États membres.

41. En deuxième lieu, je ne suis pas convaincu que l'interdiction d'importer de la bière et des boissons rafraîchissantes gazeuses en canettes soit une mesure nécessaire à la protection de l'environnement ni

21 — Arrêts du 20 février 1979, Rewe -Zentral, dit «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649); du 10 novembre 1982, Walter Rau Lebensmittelwerke (261/81, Rec. p. 3961), et du 20 septembre 1988, Commission/Danemark (302/86, Rec. p. 4607, point 6).

22 — Arrêts du 9 juillet 1997, De Agostini et TV-Shop (C-34/95 à C-36/95, Rec. p. I-3843, point 45), et du 23 octobre 1997, Franzén (C-189/95, Rec. p. I-5909, point 75).

23 — Arrêts du 7 février 1985, ADBHU (240/83, Rec. p. 531, point 13); Commission/Danemark, déjà cité à la note 19 ci-dessus, point 9, et du 14 juillet 1998, Aher-Waggon (C-389/96, Rec. p. I-4473, point 19).

24 — Arrêt du 5 avril 1984, Van de Haar et Kaveka de Meern (177/82 et 178/82, Rec. p. 1797, point 13).

qu'elle soit proportionnée au but à atteindre. En effet, pour encourager l'utilisation d'emballages réutilisables, le gouvernement danois dispose d'autres moyens, permis par la directive 94/62, qui entravent la circulation des marchandises dans une moindre mesure et qui protègent tout autant l'environnement. Ils peuvent, par exemple, instaurer des systèmes de consigne et de reprise des canettes, recourir au marquage des produits ou utiliser des instruments économiques tels que les écotaxes ou encore fixer des objectifs de réutilisation de certains types de récipients.

Il semble que l'interdiction d'utiliser des canettes et des emballages à usage unique pour la bière et les boissons rafraîchissantes gazeuses soit fondée sur les résultats de l'analyse du cycle de vie dont la réalisation a été commandée par le gouvernement danois [25]. En dépit de la qualité indiscutable de cette étude, il est évident qu'elle se fonde sur une hypothèse de travail dont la matérialisation dans la pratique est pour le moins incertaine et que, si les auteurs de l'étude étaient partis d'autres hypothèses en modifiant le poids spécifique accordé à chaque élément, les résultats des calculs auraient été différents. La Commission cite un rapport réalisé en Allemagne, qui démontre que, si la distance de transport est supérieure à 1 000 km, les avantages écologiques des emballages réutilisables diminuent [26], de sorte que les canettes pourraient être une solution de rechange intéressante du point de vue écologique. Les distances prises en considération dans l'analyse du cycle de vie réalisée au Danemark, qui sont des données réelles fournies par la fédération des fabricants de bière, atteignent 170 km en moyenne. La Commission n'en a pas moins raison d'affirmer que le marché intérieur implique des transports de marchandises sur de longues distances.

42. Pour les raisons que je viens d'exposer, je considère que, parce qu'elle n'est pas conforme au principe de proportionnalité, l'interdiction d'importer de la bière et des boissons rafraîchissantes gazeuses en canettes en provenance d'autres États membres, interdiction qui est un obstacle à la libre circulation des marchandises, n'est pas justifiée par l'exigence de protection de l'environnement.

43. Dans l'hypothèse où la Cour considérerait qu'elle doit répondre à cette question, je lui propose de dire au juge danois que, même en tenant compte de l'exigence de protection de l'environnement, l'article 28 CE s'oppose à une législation nationale telle que le règlement n° 124 qui sanctionne pénalement quiconque commercialise du coca-cola en canettes provenant d'un autre État membre.

25 — Environmental Project n° 399, 1998, Life Cycle Assessment of Packaging Systems for Beer and Soft Drinks. Main Report. Ministry of Environment and Energy, Denmark.

26 — Ökobilanz für Getränkeverpackungen, Umweltbundesamt, 1995, par exemple p. A 25; A 38; B 24 et suiv. et B 34 et suiv.

VII — Conclusion

44. Eu égard aux considérations qui précèdent, je suggère à la Cour de donner les réponses suivantes au Københavns Byret:

«1) L'article 18 de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages, qui énonce une règle de libre commercialisation, dans les États membres, des emballages conformes aux dispositions de la directive, lue en combinaison avec l'article 5, qui permet de favoriser les systèmes de réutilisation, avec l'article 7, qui prévoit les systèmes de mise en œuvre des objectifs de la directive, et avec l'article 9, qui exclut du commerce les emballages non conformes aux conditions essentielles, s'oppose à une réglementation nationale qui sanctionne pénalement quiconque commercialise des boissons rafraîchissantes gazeuses en canettes originaires d'un autre État membre.

2) Un opérateur économique peut invoquer directement l'article 18, en combinaison avec l'article 9 et avec l'annexe II de la directive 94/62, afin de se soustraire à l'application de la législation d'un État membre qui sanctionne pénalement la commercialisation, sur son territoire, de boissons rafraîchissantes gazeuses dans des emballages dont l'importation est interdite bien qu'ils soient conformes aux conditions essentielles.

3) Nonobstant l'exigence de protection de l'environnement, l'article 28 CE s'oppose à une législation nationale telle que le règlement n° 124 qui sanctionne pénalement quiconque commercialise du coca-cola en canettes provenant d'un autre État membre.»