CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 1er juin 1994 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Introduction

1. La présente affaire porte sur la question de savoir si la France a manqué aux obligations qui lui incombent au titre de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive 85/339/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant les emballages pour liquides alimentaires [1].

2. Aux termes de son article 1er, cette directive a pour objet « un ensemble d'actions à mener dans le domaine de la production, de la commercialisation, de l'emploi, du recyclage et du reremplissage des emballages de liquides alimentaires, ainsi que dans le domaine de l'élimination des emballages usagés, en vue de réduire l'impact de ces derniers sur l'environnement et de promouvoir la réduction de la consommation d'énergie et des matières premières ».

3. L'article 3 dispose en ses deux premiers paragraphes:

« 1. Pour réaliser les objectifs visés à l'article 1er, les États membres établissent des programmes visant à réduire les tonnages et/ou les volumes des emballages pour liquides alimentaires, contenus dans les déchets ménagers devant être éliminés définitivement.

2. Les programmes sont établis pour la première fois pour la période commençant le 1er janvier 1987 et communiqués à la Commission avant cette date. »

Ces programmes doivent être régulièrement — au moins tous les quatre ans — révisés et mis à jour (article 3, paragraphe 3). Ils tiennent compte « des répercussions des actions envisagées sur la consommation d'énergie afin de parvenir, dans la mesure du possible, à réduire la consommation globale d'énergie » (article 3, paragraphe 4).

* Langue originale: l'allemand.
1 — JO L 176, p. 18.

4. « Dans le cadre des programmes visés à l'article 3 », l'article 4 impose aux États membres de prendre des mesures visant, entre autres, à une meilleure éducation des consommateurs, à faciliter le reremplissage des emballages, à assurer une utilisation rationnelle des emballages non reremplissables, à promouvoir l'usage d'emballages reremplissables et à développer de nouveaux types d'emballages. Les États membres prennent ces mesures soit par la voie législative ou administrative, soit par la voie d'accords volontaires. Conformément à l'article 7, paragraphe 1, lesdites mesures doivent être communiquées à la Commission.

Tous les quatre ans, les États membres doivent adresser à la Commission un rapport sur les mesures prises dans le cadre des programmes visés à l'article 3 et sur les résultats obtenus (article 6).

5. Le 22 juillet 1987, la Commission a fait observer au gouvernement français que celui-ci ne lui avait pas encore adressé communication des programmes visés à l'article 3 et que la France avait en conséquence manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive, ainsi que de l'article 189, troisième alinéa, et de l'article 5, premier alinéa, du traité CEE.

6. En réponse à cette lettre, le gouvernement français a informé la Commission, le 22 septembre 1987, qu'il avait décidé de recourir à des accords volontaires pour assurer la mise en œuvre de la directive. Il a indiqué, par la même occasion, que des « programmes » avaient été établis en liaison avec les milieux économiques concernés, et que ces programmes prévoyaient certaines mesures pour chacun des types d'emballage concernés. La lettre contenait un bref résumé de ces mesures. Le gouvernement français précisait que ces programmes seraient « concrétisés » par des accords volontaires avec les différents secteurs professionnels concernés et que ces accords en étaient toujours au stade des négociations. Il ajoutait que les autorités françaises ne manqueraient pas de notifier « ces programmes » à la Commission dès qu'ils seraient finalisés.

7. Le 16 mars 1988, le gouvernement français notifiait à la Commission les projets des accords qu'il entendait conclure avec les secteurs professionnels intéressés. Ces accords ont été signés le 9 mai 1988 et transmis par le gouvernement français à la Commission par lettre du 12 août 1988. Il s'agissait de six contrats, dont chacun était relatif à un type d'emballage déterminé (verre, plastique, acier, aluminium, complexe-carton et verre consigné).

8. Le 4 novembre 1988, la Commission s'est adressée au gouvernement français pour lui

demander si les projets de contrats notifiés le 16 mars 1988 en application de l'article 7 de la directive avaient depuis lors été signés [2]. Par la même occasion, elle s'est préoccupée du point de savoir si les programmes évoqués dans la lettre du 22 septembre 1987 étaient devenus définitifs. Elle priait, en outre, le gouvernement français de lui communiquer le texte de ces programmes.

9. Le 2 octobre 1989, la Commission a envoyé au gouvernement français un avis motivé au titre de l'article 169 du traité CEE. Elle y exposait que la lettre du gouvernement français du 22 septembre 1987 et les mesures qui y étaient énoncées ne constituaient pas des « programmes » au sens de l'article 3 de la directive. Il en était de même, ajoutait-elle, pour les projets de contrats qui lui avaient été communiqués en même temps que la lettre précitée. La Commission a estimé en conséquence que les programmes n'avaient pas encore été arrêtés et que la République française avait donc enfreint le droit communautaire en ne lui communiquant pas les programmes visés à l'article 3 de la directive.

10. Dans sa réponse du 26 octobre 1989 à cette lettre, le gouvernement français a contesté le point de vue de la Commission, selon lequel les accords conclus avec les secteurs professionnels concernés ne pouvaient être considérés comme des programmes au sens de l'article 3 de la directive.

11. Le 13 mars 1991, la Commission informait le gouvernement français que les accords volontaires conclus par ce dernier ne pouvaient être considérés comme des programmes [3]. Elle précisait, en outre, les exigences auxquelles un programme au sens de la directive devait, selon elle, satisfaire.

12. Par le recours qu'elle a introduit dans la présente affaire le 21 avril 1993 (et qui a été inscrit au registre de la Cour le 26 avril 1993), la Commission demande qu'il plaise à la Cour constater qu'en n'établissant et en ne communiquant pas à la Commission les programmes prévus à l'article 3 de la directive, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive et du traité CEE. Elle demande, en outre, que la République française soit condamnée aux dépens.

Le gouvernement français conclut à l'irrecevabilité du recours et, à titre subsidiaire, à son absence de fondement, ainsi qu'à la condamnation de la requérante aux dépens.

2 — La raison pour laquelle la Commission n'a pas tenu compte de la lettre du gouvernement français du 12 août 1988, au moment de la rédaction de cette missive, n'est toujours pas éclaircie.

3 — Cette lettre s'explique apparemment par le fait que la Commission avait, dans l'intervalle, pris connaissance des accords définitifs que le gouvernement français lui avait notifiés le 12 août 1988.

B — Appréciation

La recevabilité

13. Le gouvernement français soutient l'irrecevabilité du recours à deux titres. D'une part, le manquement invoqué par la Commission aurait pris fin avant même l'émission de l'avis motivé. D'autre part, la Commission appuierait son recours sur le grief que les accords conclus avec les secteurs professionnels concernés ne constitueraient pas des programmes au sens de la directive. Or, ce grief serait différent de celui formulé dans sa lettre du 22 juillet 1987 et dans son avis motivé du 2 octobre 1989.

14. Nous ne pouvons nous rallier à cette argumentation. En ce qui concerne, tout d'abord, l'objection selon laquelle il aurait déjà été mis fin au manquement allégué, le gouvernement français fait valoir que les accords qu'il a conclus constitueraient des programmes au sens de l'article 3 de la directive. Or, c'est précisément ce que la Commission conteste. Il s'agit donc là de la question du *bien-fondé* du recours, sur laquelle nous reviendrons plus loin. Le deuxième argument contre la recevabilité du recours, relatif au manquement invoqué par la Commission, ne résiste pas mieux à l'examen. Dans son recours, la Commission reproche au gouvernement français de ne pas avoir établi ni communiqué les programmes prévus à l'article 3 de la directive. Ce reproche correspond au grief qui était déjà contenu dans la lettre du 22 juillet 1987 et dans l'avis motivé du 2 octobre 1989. Si, dans son recours, la Commission détaille les accords conclus par le gouvernement français, cela s'explique par le fait que — comme nous l'avons mentionné — la partie défenderesse estimait qu'en concluant ces accords, elle avait satisfait à ses obligations au titre de l'article 3 de la directive. On ne saurait cependant y voir une modification de l'objet de la procédure par rapport à la phase préalable.

Le bien-fondé

15. Conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la directive, les États membres étaient tenus de communiquer à la Commission, avant le 1er janvier 1987, les programmes qu'ils devaient établir en application de l'article 3, paragraphe 1. Il est clair que la France n'a pas rempli cette obligation dans les délais requis. La défenderesse reconnaît d'ailleurs que les programmes qu'elle était tenue de notifier ne se trouvaient pas contenus dans sa lettre à la Commission du 22 septembre 1987. Cependant, ce n'est pas de ce retard qu'il s'agit en l'espèce, mais bien de la question de savoir si la République française a, *en tout état de cause*, rempli ses obligations au titre de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive. La partie défenderesse fait valoir que tel aurait bien été le cas du fait de la conclusion (et de la communication) des accords avec les secteurs professionnels concernés. Il se pose, dès lors, la question de savoir si ces accords peuvent être considérés comme des « programmes ».

16. La Commission estime que non et justifie cette opinion s'appuyant sur le texte de la directive. De fait, la directive trace une ligne de démarcation claire entre les programmes à établir par les États membres (article 3) et les mesures qui visent à mettre ces programmes en œuvre (article 4). La distinction est encore soulignée par le fait que ces mesures — dispositions juridiques et administratives ou accords volontaires — doivent être prises, d'après le libellé du texte en cause, *dans le cadre* des programmes visés à l'article 3 [4]. Il faut, en outre, souligner que tant les programmes que les mesures doivent être communiqués à la Commission, les programmes en application de l'article 3, paragraphe 2 et les mesures en application de l'article 7, paragraphe 1. Cette circonstance aussi indique que la directive trace une distinction claire entre les programmes au sens de l'article 3 et les mesures au sens de l'article 4.

17. Le gouvernement français fait valoir qu'il s'agirait là de considérations purement formelles et nous l'approuvons sur ce point. Force est cependant de relever que cette distinction formelle est imposée par la directive. Comme cette dernière prescrit aux États membres d'établir tout d'abord des programmes, puis de les mettre en œuvre au moyen de mesures déterminées, les États membres sont obligés de respecter cette procédure. Relevons que cette distinction semble avoir été familière à la défenderesse aussi. Ainsi que nous l'avons mentionné, dans sa lettre du 22 septembre 1987, le gouvernement français se référait à des « programmes » qu'il avait établis et qui seraient concrétisés par des accords volontaires.

18. La République française n'aurait donc respecté ses obligations au titre de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive que si les accords conclus par elle avec les secteurs professionnels concernés pouvaient (en même temps) être considérés comme des « programmes » au sens de l'article 3. Or, tel ne peut être le cas, selon nous, et ce même si l'on voulait passer outre aux aspects formels décrits précédemment.

19. Dans cette perspective, il convient tout d'abord de déterminer quelle doit être la teneur d'un « programme » au sens de l'article 3. La Cour a déjà eu affaire à cette disposition, sans qu'elle ait toutefois abordé en détail la question qui nous intéresse en l'occurrence [5]. La directive elle-même ne contient à cet égard qu'un nombre réduit d'indications concrètes. Aux termes de son article 3, paragraphe 1, les programmes doivent viser à réduire les tonnages et/ou les volumes des emballages pour liquides alimentaires, contenus dans les déchets ménagers devant être éliminés définitivement. Dans ce contexte, il convient de parvenir, dans la mesure du possible, à une réduction de la consommation d'énergie (article 3, paragraphe 4). Il s'agit donc d'une obligation très générale qui laisse aux États membres une large marge d'appréciation en ce qui

4 — Voir l'article 4, paragraphe 1 et l'article 6.

5 — Arrêts du 25 juillet 1991, Commission/Luxembourg (C-252/89, Rec. p. I-3973); du 10 décembre 1991, Commission/Espagne (C-192/90, Rec. p. I-5933) (les deux arrêts ont fait l'objet d'une publication sommaire).

concerne sa mise en œuvre. Les États membres décident en conséquence eux-mêmes jusqu'à quel point et à quel rythme ils entendent progresser sur la voie tracée par la directive.

Toutefois, à moins de vouloir vider l'obligation d'établir des programmes (et en fin de compte la directive elle-même) de tout son sens, les États membres devront respecter à cet égard certaines exigences minimales. Un programme visant à réduire les tonnages et/ou les volumes de ces emballages implique ainsi, selon nous, que l'État membre intéressé se fixe un objectif concret, exprimé en chiffres, et ce même si — comme le gouvernement français le fait observer à juste raison — la directive ne le prévoit pas expressément. Cet objectif peut être exprimé en chiffres absolus (par exemple, un tonnage déterminé) aussi bien qu'en pourcentage (par exemple, une proportion déterminée d'emballages reremplissables). Il convient d'autre part d'exiger qu'il soit clairement dit que c'est l'*État membre* concerné lui-même qui s'engage à atteindre cet objectif. C'est d'ailleurs là qu'il faut sans doute voir la raison d'être de la distinction faite par la directive entre programme et mesures: l'État membre en cause doit s'engager auprès de la Commission à atteindre un objectif déterminé et concret. La Commission peut ainsi vérifier dans chaque cas si les diverses mesures d'exécution assurent bien la mise en œuvre de ce programme. Certes, il va de soi à cet égard qu'un État membre peut consulter les milieux professionnels intéressés avant d'établir lesdits programmes, et laisser aux industriels le soin de mettre lesdits programmes en œuvre, par le biais d'accords volontaires par exemple.

Le programme doit ensuite — cela découle de l'article 3, paragraphe 4 — déterminer les actions prévues. Enfin — et cela résulte de la nature même des choses —, le programme doit inclure un calendrier, c'est-à-dire qu'il doit fixer la période à l'expiration de laquelle l'objectif recherché devra avoir été atteint. L'article 3, paragraphe 2 dispose expressément que les programmes doivent être établis pour une période commençant le 1er janvier 1987. La durée de cette période n'est pas indiquée, mais l'article 3, paragraphe 3 — d'après lequel les programmes sont révisés et mis à jour au moins tous les quatre ans — laisse entendre que le législateur a songé à une période assez longue.

20. Si nous examinons les accords produits par le gouvernement français, nous pouvons constater que ces exigences minimales ne sont pas toujours satisfaites.

Certes, les accords laissent apparaître que les *deux* parties contractantes — et, partant, la République française aussi — s'engagent à en assurer l'application. Contrairement au point de vue de la Commission, ce fait devrait suffire. L'article 3 impose simplement aux États membres d'établir des programmes. Comme l'article 4 leur permet d'en assurer la mise en œuvre par la voie d'accords volontaires, nous ne croyons pas nécessaire que les États membres s'engagent eux-mêmes, dans ces accords, à jouer un rôle actif. Si et tant que les opérateurs économiques sont en mesure de se

conformer aux obligations prévues dans ces accords et de promouvoir ainsi les objectifs de la directive, l'intervention de l'État membre n'est nullement nécessaire. Toutefois, si on les examine séparément, il apparaît que les accords en question ne laissent pas de soulever certains doutes. Ainsi contiennent-ils presque tous une clause d'après laquelle, en cas de difficultés imprévues, certains engagements peuvent être déclarés d'un commun accord comme étant sans objet [6]. Il faut sans aucun doute également considérer comme très inhabituelle, pour un accord, une clause par laquelle une des parties contractantes « demande » instamment aux pouvoirs publics d'appliquer une certaine mesure [7].

21. La plupart des accords précités sont cependant marqués d'emblée par l'absence de calendrier et de définition claire des objectifs à atteindre. Seuls certains des accords contiennent des objectifs concrets, susceptibles d'être traduits en termes quantitatifs. L'accord relatif au verre prévoit pour 1990 le recyclage d'au moins 550 000 tonnes de verre provenant des ordures ménagères [8]. L'accord du 9 mai 1988 relatif aux emballages en acier prévoit une réduction annuelle de la consommation d'énergie de 1 % sur la période de 1984 (sic) à 1990. L'accord relatif au verre consigné précise que les « cafés-hôtels-restaurants » [9] s'engagent à utiliser exclusivement du verre consigné [10] dans la mesure où il est disponible. Les autres accords se bornent à énoncer des dispositions plus ou moins générales.

Seul l'accord relatif au verre inclut donc une indication concrète, prévoyant une diminution du tonnage des déchets correspondant à ce type d'emballage. Cette mesure ponctuelle n'est cependant pas suffisante — si l'on considère les accords dans leur ensemble [11] — pour satisfaire aux exigences qu'il faut imposer à des programmes au sens de l'article 3. La directive exige des États membres l'établissement de programmes en vue de diminuer le tonnage et/ou le volume de certains « emballages ». Aux termes de son article 2, sous b), il faut inclure dans cette notion non pas seulement les emballages en verre, mais également ceux en métal, en plastique, en papier ou toute autre matière. La fixation d'un objectif concret pour diminuer le volume des déchets d'emballages en verre n'est donc pas, à elle seule, suffisante.

22. Cinq des six accords prévoient une durée d'application limitée et guère supérieure à deux ans et demi (du 10 mai 1988 — le jour de la signature — au 31 décembre 1990). Le sixième (celui relatif au verre) n'est pas

6 — Voir, par exemple, l'article 8 de l'accord relatif à l'aluminium.

7 — Voir l'article 3, sous C, de l'accord relatif au verre consigné.

8 — Le recyclage devait même porter sur 700 000 tonnes en 1990, en incluant les déchets industriels.

9 — L'expression n'est pas définie, mais se réfère apparemment aux fédérations professionnelles représentatives de ces branches (et à leurs membres) qui sont parties à l'accord.

10 — Article 3, sous C, de l'accord.

11 — Ces accords se rapportent, comme nous l'avons mentionné, à six catégories de matériaux d'emballage.

expressément limité dans le temps, mais il découle de son contenu qu'il était lui aussi vraisemblablement destiné à ne s'appliquer que pour cette période [12]. Un seul accord (celui relatif au verre consigné) prévoit une prorogation (jusqu'au 31 décembre 1992), sauf dénonciation par l'une des parties.

Le gouvernement français fait certes valoir que les accords comporteraient bien un calendrier dans la mesure où la plupart d'entre eux incluraient des clauses prévoyant de dresser chaque année le bilan des actions engagées au moyen de relevés statistiques avant que les parties à l'accord ne procèdent le cas échéant aux adaptations nécessaires, sur la base des chiffres ainsi constatés. Cependant, nous ne pourrions nous rallier à ce point de vue que si les accords eux-mêmes indiquaient déjà des objectifs concrets.

23. Eu égard à ces considérations, nous pensons que les accords conclus par le gouvernement français ne peuvent être considérés comme des programmes au sens de l'article 3 de la directive et que le recours introduit par la Commission est donc fondé. Il est vrai que les parties ont également développé une série d'autres arguments, qui ne sont pas déterminants, selon nous, pour la solution à donner à la présente affaire. Nous les examinerons cependant rapidement, par souci d'exhaustivité.

La Commission exclut que les accords puissent être considérés comme des programmes au sens de l'article 3, ne serait-ce que parce qu'ils ont un caractère sectoriel, alors que, selon elle, un tel programme devrait avoir un caractère global. A cet égard, le gouvernement français relève à juste titre que l'article 3 se réfère non pas à un programme, mais à plusieurs. On ne voit d'ailleurs pas en quoi un programme global serait mieux à même de promouvoir la réalisation des objectifs de la directive que plusieurs programmes établis en fonction des spécificités de chacun des matériaux d'emballage concernés.

Il n'y a pas non plus lieu de s'attacher au grief de la Commission selon lequel, pour pouvoir être considérés comme des programmes, les accords devraient contenir au moins un catalogue des principales actions prévues pour atteindre les objectifs fixés. Les accords contiennent en effet toute une série de mesures qui doivent être exécutées par les professionnels du secteur concerné et qui servent les objectifs fixés à l'article 4, paragraphe 1, de la directive. Le point déterminant est cependant que, dans leur ensemble, les accords ne prévoient pas, dans la mesure nécessaire, d'objectifs concrets quantifiables et ne fixent pas de calendrier pour la réalisation de ces objectifs.

12 — Cette hypothèse s'appuie sur la circonstance que l'accord mentionne certains objectifs quantitatifs, dont il prévoit qu'ils seraient réalisés en l'an 1990 (article 4, point 3, de l'accord).

Enfin, la Commission fait valoir que les accords que le gouvernement français considère comme des programmes n'auraient pas été rendus suffisamment accessibles aux milieux intéressés et au public. Le gouvernement français le conteste. Quant à nous, nous estimons qu'il n'y a pas lieu de s'appesantir sur cette question. Quoiqu'il serait sans aucun doute utile d'assurer la publicité de ces programmes, il reste néanmoins que les États membres n'y sont pas tenus par la directive. Seule la communication à la Commission est obligatoire (en vertu de l'article 3, paragraphe 2).

24. La partie défenderesse relève — sans que la Commission le conteste — qu'elle a déjà obtenu des résultats notables dans la poursuite des objectifs fixés par la directive. La Commission lui oppose que le manquement aux obligations découlant de la directive est constitué dès lors qu'un État membre n'établit et ne communique pas de programme, et ce même si cet État a satisfait aux objectifs de fond de la directive. Ainsi que nous l'avons déjà observé, ce point de vue nous semble juste. Ce n'est pas là du formalisme: seule une comparaison entre ce qui a été réalisé et les objectifs que l'on s'est fixés permet de dire si et dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints.

L'on reste néanmoins en droit de se demander pourquoi la Commission a introduit le présent recours. Le gouvernement français a relevé qu'en 1992, la Commission avait elle-même exprimé l'opinion que la directive 85/339 n'avait pas apporté de résultats satisfaisants et que la situation envisagée dans cette directive était déjà dépassée [13]. Mais, ce qui nous semble encore plus surprenant, c'est que la Commission introduise un recours à propos d'un manquement très largement formel, tout en laissant apparaître que la façon dont elle-même a traité cette affaire au cours de la procédure préalable [14] laissait beaucoup à désirer du point de vue des formes. Lorsque la Commission a envoyé son avis motivé le 2 octobre 1989, elle n'avait manifestement pas encore pris connaissance de la lettre du gouvernement français du 12 août 1988. Dans sa requête, la Commission a affirmé que sa lettre du 13 mars 1991 n'avait fait l'objet d'aucune réponse de la part du gouvernement français. Lorsque ce dernier lui a répliqué qu'il avait répondu à cette lettre le 14 mai 1992, le représentant de la Commission s'est vu forcé de l'admettre et de reconnaître que la lettre du gouvernement français avait été mal classée. Le déroulement chronologique de la procédure soulève également un certain nombre de questions, tant il est vrai que la Commission n'a introduit de recours contre la France que bien après l'expiration de la première tranche de quatre ans, le 1er janvier 1991. Il faut souhaiter que de tels faits garderont un caractère exceptionnel.

Toutes ces considérations n'ont cependant aucune incidence sur le résultat auquel nous conduit notre analyse.

13 — Voir les points 4.1 et 5.1 de la proposition présentée par la Commission le 15 juillet 1992 en vue de l'adoption d'une directive du Conseil relative aux emballages et aux déchets d'emballages [COM(92) 278 final — SYN 436].

14 — Cela ne vaut bien entendu pas pour la procédure devant la Cour.

C — Conclusion

25. Nous vous proposons dès lors de

1) constater qu'en n'établissant pas et en ne communiquant pas à la Commission, dans les délais prescrits, les programmes de réduction des tonnages et/ou des volumes des emballages pour liquides alimentaires contenus dans les déchets ménagers devant être éliminés définitivement, prévus à l'article 3 de la directive 85/339/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant les emballages pour liquides alimentaires, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cet article et en vertu du traité CEE;

2) condamner la République française aux dépens.