CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 16 mars 1995 *

1. Dans la présente procédure, la Commission demande à la Cour de constater que l'Allemagne n'a pas rempli les obligations qui lui incombent en vertu de la directive 75/442/CEE du Conseil [1], de la directive 78/319/CEE du Conseil [2] et de la directive 84/631/CEE du Conseil [3], telle que modifiée par la directive 86/279/CEE du Conseil [4]. Ces directives ont toutes été substantiellement modifiées ou abrogées au cours de la phase administrative ou de la phase judiciaire de la présente procédure.

La législation communautaire sur les déchets

2. Avant l'Acte unique européen, le traité ne prévoyait pas spécifiquement une politique communautaire de l'environnement. Le Conseil a néanmoins adopté, sur la base des articles 100 et 235, une série de directives sur les déchets. La principale, à savoir la directive 75/442, énonce, dans sa version initiale, qui est la version pertinente aux fins de la présente procédure, un certain nombre de dispositions générales et de principes généraux en ce qui concerne l'élimination des déchets. La directive impose aux États membres de prendre les mesures appropriées pour promouvoir la prévention, le recyclage et la transformation des déchets (article 3) et de prendre 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 (article 4). Les États membres doivent établir ou désigner 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 (article 5). 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 une autorisation (article 8) et est également soumis à des contrôles périodiques effectués par cette autorité (article 9). Les entreprises qui assurent le transport, le ramassage, le stockage, le dépôt ou le traitement de leurs propres déchets, ainsi que celles qui ramassent ou transportent des déchets pour le compte d'autrui, sont également soumises à la surveillance de l'autorité compétente (article 10). Les « déchets » sont définis de manière large, à l'article 1er, sous a), 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.

3. En vertu de l'article 2, paragraphe 2, sous f), les déchets soumis à des réglementations

* Langue originale: l'anglais.

1 — Directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, (JO L 194, p. 39).

2 — Directive 78/319/CEE du Conseil, du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux, (JO L 84, p. 43).

3 — Directive 84/631/CEE du Conseil, du 6 décembre 1984, relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté des transferts transfrontaliers de déchets dangereux, (JO L 326, p. 31).

4 — Directive 86/279/CEE du Conseil, du 12 juin 1986, modifiant la directive 84/631/CEE relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté des transferts transfrontaliers de déchets dangereux, (JO L 181, p. 13).

communautaires spécifiques sont exclus du champ d'application de la directive. La directive 78/319 [5] fixe des règles spécifiques pour les déchets toxiques et dangereux. Comme dans le cas de la directive 75/442, les États membres doivent promouvoir la prévention, le recyclage et la transformation de tels déchets (article 4), assurer qu'ils seront éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et l'environnement (article 5) et établir ou désigner des autorités compétentes chargées, dans une zone donnée, de planifier, d'organiser, d'autoriser et de superviser les opérations d'élimination des déchets (article 6). Les États membres doivent assurer que les déchets toxiques et dangereux soient séparés des autres matières, soient étiquetés de façon appropriée et soient recensés et identifiés pour chaque site où leur dépôt est effectué (article 7). Il est permis aux États membres de prendre des mesures plus rigoureuses (article 8). Un système d'autorisations est établi pour les installations, établissements ou entreprises qui assurent le stockage, le traitement ou le dépôt des déchets (article 9). Les autorités compétentes doivent établir et tenir à jour des programmes pour l'élimination de ces déchets. Ces programmes doivent être publiés et communiqués à la Commission (article 12). Dans les cas d'urgence ou de danger grave, les États membres doivent prendre des mesures, y compris des dérogations temporaires à la directive, afin d'assurer la protection de la population et de l'environnement (article 13). Des exigences en matière de pièces justificatives sont imposées aux personnes qui produisent, détiennent ou éliminent de tels déchets, ainsi qu'en ce qui concerne l'identification des déchets transportés au cours des opérations d'élimination (article 14). Un système de contrôles et de surveillance par les autorités compétentes est établi (article 15).

4. On peut relever que la directive 76/403/CEE du Conseil [6] fixe des règles spécifiques pour l'élimination des polychlorobiphényles et des polychloroterphényles. Cette directive n'est pas directement en cause dans la présente procédure.

5. La directive 84/631, telle que modifiée par la directive 86/279, établit un système de surveillance et de contrôle des transferts transfrontaliers de déchets dangereux. Par « déchets dangereux », on entend les déchets toxiques et dangereux définis à l'article 1er, sous b), de la directive 78/319, à l'exception de certains solvants chlorés et organiques, ainsi que les PCB définis à l'article 1er, sous a), de la directive 76/403. Les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux à l'intérieur de la Communauté, ainsi que les exportations vers des pays tiers, sont soumis à une procédure comportant une notification adressée à l'autorité compétente de l'État membre qui, en vertu de la directive, a la responsabilité de délivrer l'accusé de réception de cette notification ou de soulever des objections. La directive énumère les motifs pour lesquels des objections peuvent être soulevées et, dans le cas d'objections soulevées par l'État membre d'expédition, opère une distinction entre les mouvements entre États membres et les exportations vers des pays tiers (articles 3 et 4).

6. A la suite de négociations menées sous les auspices du programme des Nations unies

5 — Précitée à la note 2.

6 — Directive 76/403/CEE du Conseil, du 6 avril 1976, concernant l'élimination des polychlorobiphényles et polychloroterphényles, (JO L 108, p. 41).

pour l'environnement, la Communauté a signé, le 22 mars 1989, la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. La convention a été approuvée au nom de la Communauté par la décision 93/98/CEE du Conseil, du 1er février 1993 [7]. Le préambule de la convention se réfère notamment au « sentiment croissant favorable à l'interdiction des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination dans d'autres États, en particulier dans les pays en développement », ainsi qu'à la conviction que « les déchets dangereux et autres déchets devraient, dans toute la mesure où cela est compatible avec une gestion écologiquement rationnelle et efficace, être éliminés dans l'État où ils ont été produits ».

7. La convention établit une série de règles en vue de réaliser ces objectifs. L'article 4, paragraphe 1, s'oppose notamment à l'exportation de déchets vers les États qui imposent une interdiction générale des importations de déchets dangereux ou d'autres déchets en vue de leur élimination, ou qui ne donnent pas leur accord spécifique pour leur importation. L'article 4, paragraphe 9, impose aux parties d'assurer que les mouvements transfrontières de déchets dangereux et d'autres déchets ne soient autorisés que si l'État d'exportation ne dispose pas des moyens techniques et des installations nécessaires ou des sites d'élimination voulus pour éliminer les déchets en question selon des méthodes écologiquement rationnelles et efficaces, ou si les déchets constituent une matière brute nécessaire pour les industries de recyclage ou de récupération de l'État d'importation, ou si le mouvement transfrontière en question est conforme à d'autres critères qui seront fixés par les parties et qui ne s'écartent pas des objectifs de la convention.

8. Le 7 mai 1990, le Conseil a adopté une résolution [8] accueillant favorablement les initiatives internationales dans ce domaine et soulignant qu'il importe que « la Communauté dans son ensemble devienne capable d'assurer elle-même l'élimination de ses déchets » et qu'il est souhaitable que « chaque État membre individuellement tende vers une telle autosuffisance » (voir le cinquième considérant du préambule de la résolution). La résolution demandait que des propositions de modification de la directive 84/631 soient faites et que le Conseil approuve rapidement les propositions relatives à la modification des directives 75/442 et 78/319.

9. Le 18 mars 1991, le Conseil a adopté la directive 91/156/CEE [9], modifiant substantiellement la directive 75/442. La directive a été adoptée sur la base de l'article 130 S [10], inséré par l'Acte unique européen, qui a créé une base juridique spécifique pour les actions

7 — JO L 39, p. 1.

8 — JO C 122, p. 2.

9 — JO L 78, p. 32.

10 — Dans son arrêt du 17 mars 1993, Commission/Conseil (C-155/91, Rec. p. I-939), la Cour a décidé que la directive pouvait valablement être adoptée sur le fondement de cette disposition (plutôt que sur le fondement de l'article 100 A, sur lequel la proposition de la Commission était basée).

relatives à la protection de l'environnement. Les modifications apportées par la directive « prennent pour base un niveau élevé de protection de l'environnement » (voir le premier considérant). La directive renforce les obligations des États membres en matière de gestion des déchets, soulignant la nécessité de restreindre leur production et de promouvoir leur recyclage et leur réutilisation. Dans la ligne de la convention de Bâle et de la résolution du Conseil, la directive se fonde sur le principe d'autosuffisance, tant pour la Communauté dans son ensemble que pour les États membres individuels. En particulier, l'article 5 de la directive 75/442, telle que modifiée, impose aux États membres l'établissement d'un réseau intégré d'installations d'élimination, permettant « à la Communauté dans son ensemble d'assurer elle-même l'élimination de ses déchets et aux États membres de tendre individuellement vers ce but, en tenant compte des conditions géographiques ou du besoin d'installations spécialisées pour certains types de déchets ».

10. Le 12 décembre 1991, le Conseil a également adopté la directive 91/689/CEE relative aux déchets dangereux [11], remplaçant la directive 78/319.

11. Le 1er février 1993, le Conseil a remplacé la directive 84/631 par le règlement (CEE) n° 259/93 [12] concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne. Le règlement, qui est également fondé sur l'article 130 S [13], donne effet aux principes de proximité, de priorité à la valorisation et d'autosuffisance énoncés dans la directive 75/442 aux niveaux communautaire et national en permettant aux États membres de prendre, conformément au traité, des mesures d'interdiction générale ou partielle ou d'objection systématique concernant les transferts de déchets en vue de leur élimination [article 4, paragraphe 3, sous a)]. Les exportations de déchets destinés à être éliminés vers des pays non membres sont dans une large mesure interdites (article 14).

12. Enfin, on peut relever que, dans l'affaire des « déchets wallons » [14], la Cour a déclaré que la législation belge interdisant le dépôt ou la décharge en Wallonie de déchets originaires d'autres États membres ou d'autres régions de la Belgique était incompatible avec la directive 84/631. La directive a mis en place un système permettant aux autorités nationales concernées de soulever des objections, et donc d'interdire des transferts transfrontaliers de déchets dangereux sur la base de motifs ayant trait à la protection de l'environnement, à l'ordre et à la sécurité publics et à la protection de la santé; ce système n'a laissé aucune possibilité aux États membres d'interdire globalement ces mouvements.

11 — JO L 377, p. 20. La directive, telle que modifiée par la directive 94/31/CE du Conseil (JO L 168, p. 28), a abrogé la directive 78/319 avec effet au 27 juin 1995.

12 — JO L 30, p. 1.

13 — Dans son arrêt du 28 juin 1994, Parlement/Conseil (C-187/93, Rec. p. I-2857), la Cour a décidé que le règlement pouvait valablement être fondé sur cette disposition.

14 — Arrêt du 9 juillet 1992, Commission/Belgique (C-2/90, Rec. p. I-4431).

13. Toutefois, lorsqu'elle a examiné la compatibilité de la législation belge avec l'article 30 du traité dans la mesure où elle concernait des déchets non couverts par la directive 84/631, la Cour a manifestement été influencée par les développements de la politique de la Communauté en matière de déchets. Tout en admettant que les déchets, recyclables ou non, devaient être considérés comme des produits dont la circulation, conformément à l'article 30, ne devrait en principe pas être empêchée, elle a reconnu qu'ils étaient aussi des objets de nature particulière, dans la mesure où leur accumulation, avant même qu'ils ne deviennent dangereux pour la santé, constitue, compte tenu notamment de la capacité limitée de chaque région ou localité à les recevoir, un danger pour l'environnement. Par conséquent, la législation belge était justifiée par des exigences impératives tenant à la protection de l'environnement. En réponse à l'argument de la Commission selon lequel la Belgique ne pouvait se fonder sur une exigence impérative pour justifier une mesure discriminatoire, la Cour a conclu que la législation belge n'était pas discriminatoire eu égard à la nature particulière des déchets. Le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement implique qu'il appartient à chaque région, commune ou entité locale de prendre les mesures appropriées afin d'assurer la réception, le traitement et l'élimination de ses propres déchets, qui doivent être éliminés aussi près que possible du lieu de leur production, en vue de limiter leur transport.

Les griefs de la Commission

14. Les dispositions nationales contestées par la Commission sont contenues dans l'Abfallgesetz du 27 août 1986 [15] (ci-après la « loi ») et l'Abfallverbringungs-Verordnung du 18 novembre 1988 [16] (ci-après le « règlement »). Selon la Commission, les dispositions allemandes sont critiquables sous les trois aspects suivants:

1) Certains déchets destinés au recyclage sont expressément exclus du champ d'application de la loi, alors que les déchets recyclables relèvent du champ d'application des directives 75/442 et 78/319.

2) Le principe selon lequel les déchets doivent être éliminés en Allemagne, inscrit à l'article 2 de la loi, et le système d'autorisation prévu à l'article 13, ne sont pas compatibles avec la directive 84/631; en outre, certaines des conditions imposées pour l'autorisation des mouvements de déchets dangereux sont contraires à la directive.

3) L'Allemagne ne s'est pas pleinement conformée à son obligation de notifier à la Commission les programmes d'élimination des déchets, comme l'impose l'article 12 de la directive 78/319.

15 — Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (BGBl. I, 1986, p. 1410).

16 — Verordnung über die Grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen (BGBl. I, 1988, p. 2126).

Quant à la recevabilité

15. Dans son mémoire en défense, le gouvernement allemand soutient que le recours est irrecevable. Il fait valoir, premièrement, que le délai de mise en œuvre du 18 juillet 1977 pour la directive 75/442 s'applique uniquement à la version de cette directive qui était applicable avant qu'elle soit modifiée par la directive 91/156. En vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 91/156, qui a été adoptée avant la date de l'avis motivé de la Commission, le délai de mise en œuvre de la directive modifiée a expiré le 1er avril 1993; toutefois, selon le gouvernement allemand, la mise en œuvre est soumise à la condition, énoncée à l'article 1er, sous a), de la directive modifiée, que la Commission « établira, au plus tard le 1er avril 1993, une liste des déchets appartenant aux catégories énumérées à l'annexe I », condition qui n'a pas encore été remplie.

16. Cet argument doit être rejeté. Le recours de la Commission est dirigé, dans ce cas, contre le manquement allégué de l'Allemagne à son obligation de mettre en œuvre la version initiale de la directive 75/442. Le fait que le délai de mise en œuvre de la directive modificative ultérieure n'avait pas expiré à la date de l'avis motivé ou de la requête n'est pas pertinent puisque, comme nous l'expliquerons ci-dessous, le grief de la Commission concernant la mise en œuvre de la directive 75/442 s'applique de manière identique, sinon même plus clairement, à la directive modifiée, malgré l'obligation de la Commission de préciser quels sont les déchets qui appartiennent aux catégories de l'annexe I. L'Allemagne ne peut guère objecter que l'action de la Commission est irrecevable au motif que le délai de mise en œuvre applicable à des modifications n'ayant pas d'incidence sur son grief n'a pas expiré.

17. Deuxièmement, le gouvernement allemand estime prescrit le grief selon lequel la préférence donnée par la législation allemande à l'élimination des déchets sur le territoire national serait contraire à la directive 84/631. La requête a été déposée longtemps après la publication de la législation allemande contestée, et à un moment où la Communauté adoptait le principe d'autosuffisance en matière d'élimination des déchets, ce que reflètent l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire des « déchets wallons » et le règlement n° 259/93 abrogeant la directive 84/631. Par conséquent, l'Allemagne était en droit d'attendre de la Commission qu'elle n'engage pas de procédure en ce qui concerne la directive 84/631.

18. Il est certainement surprenant que la Commission ait décidé d'engager ou de poursuivre son action, alors qu'elle savait que la Communauté avait déjà modifié la directive 75/442 et était sur le point de remplacer la directive 84/631 afin de tenir compte du principe d'autosuffisance en matière d'élimination des déchets inscrit dans la convention de Bâle. La Commission n'a pas non plus donné la moindre explication satisfaisante quant à la poursuite de la procédure. Elle n'a, par exemple, pas soutenu qu'il était nécessaire de poursuivre son action afin

d'obtenir une décision sur une importante question d'interprétation ou pour établir le fondement de prétentions contre l'Allemagne en ce qui concerne la directive 84/631.

19. L'action doit néanmoins être considérée comme recevable. La directive 84/631 était toujours en vigueur à la date de l'avis motivé (et l'était à vrai dire aussi à la date du dépôt de la requête devant la Cour). Ainsi que la Cour l'a déclaré:

« ... il appartient à la Commission, en vertu de l'article 169 du traité, d'apprécier le choix du moment auquel elle introduit une action devant la Cour, les considérations qui déterminent ce choix ne pouvant affecter la recevabilité de l'action, laquelle obéit seulement à des règles objectives » [17].

20. En outre, dans les affaires de coassurance, la Cour a déclaré que:

« Le seul fait que la proposition d'un acte législatif, dont l'adoption et la transposition en droit national seraient de nature à mettre fin à l'infraction alléguée par la Commission, se trouve déjà soumise au Conseil, n'exclut pas que la Commission introduise un tel recours en manquement. » [18]

21. Pour les raisons qui précèdent, nous estimons que le recours est recevable.

Quant au fond

1) *Le grief relatif à la définition des déchets dans la loi*

22. La Commission soutient que la définition des « déchets » figurant à l'article 1er de la loi est plus étroite que celle de la législation communautaire. En particulier, l'article 1er, paragraphe 3, numéro 7, de la loi dispose que celle-ci ne s'applique pas à certaines catégories de déchets recyclables et est par conséquent incompatible avec les directives 75/442 et 78/319, lesquelles couvrent toutes deux les déchets recyclables et non recyclables.

17 — Arrêt du 10 décembre 1968, Commission/Italie (7/68, Rec. p. 617, p. 625).

18 — Point 7 des arrêts du 4 décembre 1986, Commission/France (220/83, Rec. p. 3663), Commission/Danemark (252/83, Rec. p. 3713), Commission/Allemagne (205/84, Rec. p. 3755) et Commission/Irlande (206/84, Rec. p. 3817). Voir également l'arrêt du 1er juin 1994, Commission/Allemagne (C-317/92, Rec. p. I-2039, point 5).

L'article 1er, sous a), de la directive 75/442 définit les « déchets » comme:

« toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait [19] ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur ».

23. Cette définition est reprise à l'article 1er, sous a), de la directive 78/319, bien que cette dernière ne s'applique qu'aux déchets « toxiques et dangereux », tels que définis à l'article 1er, sous b) de cette même directive.

24. La Commission ne critique pas la définition générale des « déchets » qui figure à l'article 1er, paragraphe 1, de la loi. Cette disposition est libellée comme suit:

« On entend par déchet au sens de la présente loi tout objet mobilier dont le détenteur veut se défaire ou dont l'élimination régulière s'impose aux fins de la sauvegarde de l'intérêt général, et en particulier de la protection de l'environnement. Les objets mobiliers que le détenteur abandonne à l'organisme chargé de l'élimination des déchets ou au tiers qui en est chargé par celui-ci sont des déchets même en cas de valorisation jusqu'à ce que ces objets, ou les substances obtenues ou l'énergie produite à partir d'eux, soient intégrés dans le circuit économique. »

25. Toutefois, l'article 1er, paragraphe 3, dispose que la loi n'est pas applicable:

« 7. aux substances, à l'exception de celles visées aux articles 2, paragraphe 2, et 3, 5, 5a et 15, qui font l'objet d'une valorisation conforme aux règles dans le cadre d'une collecte industrielle, dans la mesure où la preuve de cette valorisation est apportée aux organismes chargés de l'élimination et à condition que des intérêts publics supérieurs ne s'y opposent pas ».

26. L'article 1er, paragraphe 3, numéro 6, contient une exemption analogue, bien que non identique, pour les déchets ayant fait l'objet d'une collecte non commerciale.

27. On peut relever que la référence qui, à l'article 1er, paragraphe 3, numéros 6 et 7, est faite à l'article 2, paragraphe 2, a pour effet de maintenir dans le champ d'application de la loi les déchets provenant d'entreprises commerciales ou industrielles ou d'établissements publics qui, « en raison de leur nature, de leurs propriétés ou de leur quan-

19 — Note ne présentant d'intérêt que pour la version en langue anglaise des présentes conclusions.

tité, sont particulièrement dangereux pour la santé, l'air ou les eaux, qui sont explosifs ou inflammables, ou qui contiennent ou peuvent générer des agents de maladies transmissibles ». Par conséquent, il nous semble que la Commission n'a pas établi que l'exemption figurant à l'article 1er, paragraphe 3, numéro 7, était contraire à la directive 78/319, laquelle concerne exclusivement les déchets toxiques et dangereux, catégorie qui paraît être exclue du champ d'application de l'exemption.

28. Reste la question de savoir si la définition allemande est conforme à la directive 75/442. Dans les mémoires qu'il a présentés, le gouvernement allemand invoque une décision du Bundesgerichtshof indiquant que la notion de déchet doit être interprétée de manière large, à la lumière des dispositions et de la jurisprudence communautaires pertinentes, ainsi qu'un projet de loi destiné à assurer la modification formelle de la définition des déchets dans la législation allemande. Néanmoins, dans sa duplique, le gouvernement allemand se réfère à sa communication du 20 mars 1992 en réponse à l'avis motivé, dans laquelle il reconnaît que l'article 1er, paragraphe 3, numéro 7, s'applique dans tous les cas où des biens sont mis à disposition aux fins d'une collecte commerciale, la raison en étant que, dans de tels cas, l'intention objective de leur propriétaire est de céder des biens ayant une valeur économique plutôt que d'éliminer des déchets.

29. Selon nous, l'article 1er, paragraphe 3, numéro 7, est contraire à la directive 75/442, tant dans sa forme initiale que dans sa forme modifiée. Il est clair que le champ d'application de la directive 75/442 s'étend aux déchets collectés aux fins de recyclage ou de réutilisation. Ainsi que la Cour l'a déclaré dans l'arrêt Vessoso et Zanetti [20]:

« Il ressort ... qu'une substance dont le détenteur se défait peut constituer un déchet, au sens des directives 75/442 et 78/319, alors même qu'elle est susceptible de réutilisation économique. »

30. Même dans sa version initiale, la directive 75/442 impose aux États membres d'établir un système complet de gestion des déchets. Dans le cadre de ce système, les États membres doivent faire en sorte que tout détenteur de déchets, soit en assure lui-même l'élimination d'une manière qui ne mette pas en danger la santé de l'homme et ne porte pas préjudice à l'environnement, soit confie leur élimination à un ramasseur privé ou public ou à une entreprise d'élimination (article 7). La directive instaure un système d'autorisations, combiné avec des contrôles, pour les établissements ou entreprises qui assurent le traitement, le stockage ou le dépôt de déchets pour le compte d'autrui (articles 8 et 9). Les entreprises qui s'occupent de leurs propres déchets et celles qui ramassent ou transportent des déchets pour le compte d'autrui sont soumises à la surveillance de l'autorité compétente (article 10).

20 — Arrêt du 28 mars 1990 (C-206/88 et C-207/88, Rec. p. I-1461, point 8). Voir aussi l'arrêt du 28 mars 1990, Zanetti e.a. (C-359/88, Rec. p. I-1509, points 12 et 13).

31. Le système de surveillance mis en place par la directive 75/442 a été renforcé par la directive 91/156. En vertu de l'article 8 de la directive 75/442 telle que modifiée, les États membres doivent assurer que tout détenteur de déchets soit en assure lui-même la valorisation ou l'élimination en se conformant aux dispositions de la directive, soit les remette à un ramasseur privé ou public ou à une entreprise qui effectue les opérations visées aux annexes II A ou II B. L'annexe II A concerne les opérations d'élimination. L'annexe II B s'applique aux opérations débouchant sur une possibilité de valorisation, et énumère une série de procédés, tels que le recyclage des matières, la valorisation des produits, l'utilisation en tant que source d'énergie, etc.

32. Tout établissement ou toute entreprise qui effectue les opérations visées à l'annexe II B doit obtenir une autorisation (article 10). En vertu de l'article 12, les établissements ou entreprises assurant à titre professionnel la collecte ou le transport de déchets ou qui veillent à l'élimination ou à la valorisation de déchets pour le compte de tiers doivent, lorsqu'ils ne sont pas soumis à autorisation, être enregistrés auprès des autorités compétentes. En outre, en vertu de l'article 13, ils doivent être soumis à des contrôles périodiques appropriés par les autorités compétentes.

33. Par conséquent, il est clair que le système de surveillance et de gestion établi par la directive vise à couvrir tous les objets et substances dont le propriétaire se défait, même s'ils ont une valeur commerciale et sont collectés à titre commercial aux fins de recyclage ou de réutilisation.

34. Il est peut-être exact que, comme le soutient le gouvernement allemand, il soit parfois difficile de faire la distinction entre le comportement consistant à se défaire de déchets recyclables ou réutilisables et l'élimination de biens usagés dans le cours normal de l'activité économique, puisque, dans les deux cas, le propriétaire n'a plus besoin des biens mais ceux-ci ont néanmoins une valeur commerciale. Toutefois, la difficulté de la distinction entre des cas limites ne peut pas justifier l'exclusion générale des matériaux non dangereux collectés aux fins de réutilisation, y compris les matériaux collectés en gros, de la définition des déchets.

35. Nous concluons qu'en excluant certaines catégories de déchets recyclables du champ d'application de la loi, l'Allemagne manque à son obligation de mettre en œuvre la directive 75/442, mais pas à son obligation de mettre en œuvre la directive 78/319.

2) *Mouvements transfrontaliers de déchets dangereux*

36. Au cours de la phase précontentieuse, la Commission a avancé le grief général selon lequel l'article 2 de la loi, qui établit le prin-

cipe de l'élimination des déchets en Allemagne, et son article 13, qui soumet à autorisation les mouvements transfrontaliers de déchets, étaient contraires au principe de la libre circulation des déchets. Toutefois, à la lumière de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire des « déchets wallons » [21], elle a abandonné cette prétention dans la requête qu'elle a présentée devant la Cour. Il s'ensuit que son deuxième grief est limité à la thèse selon laquelle le système d'autorisation des transports de déchets dangereux établi par la loi et le règlement est incompatible avec la directive 84/631, telle que modifiée par la directive 86/279.

37. Aux termes de l'article 5 de la directive 78/319:

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

38. L'article 9, paragraphe 1, instaure un système d'autorisations pour les installations, établissements ou entreprises qui assurent le stockage, le traitement ou le dépôt de déchets toxiques et dangereux.

39. L'article 12 impose aux autorités compétentes d'établir un programme pour l'élimination des déchets toxiques et dangereux, portant notamment sur les types et les quantités de déchets, les méthodes d'élimination, les centres de traitement spécialisés et les sites de dépôt appropriés.

40. L'article 1er de la directive 84/631 reflète l'obligation imposée aux États membres par

21 — Précité à la note 14.

l'article 5 de la directive 78/319, en disposant que:

« Les États membres prennent, conformément à la présente directive, les mesures nécessaires pour assurer la surveillance et le contrôle, aux fins de la protection de la santé humaine et de l'environnement, des transferts transfrontaliers de déchets dangereux tant à l'intérieur de la Communauté qu'à l'entrée de la Communauté et/ou à la sortie de celle-ci. »

41. Les articles 3 et 4 de la directive 84/631, telle que modifiée, disposent:

« *Article 3*

1. Lorsque le détenteur des déchets a l'intention de transférer ou de faire transférer les déchets d'un État membre dans un autre État membre, ou de les faire transiter par un ou plusieurs États membres, ou de les transférer dans un État membre à partir d'un État tiers, ou de transférer les déchets à partir d'un État membre dans un État tiers, il adresse une notification à l'autorité compétente de l'État membre responsable de la délivrance de l'accusé de réception, une copie étant adressée aux autorités compétentes des autres États membres concernés et, le cas échéant, à l'État tiers de destination et/ou l'État (les États) tiers de transit.

2. La notification est effectuée au moyen du document de suivi uniforme, ci-après dénommé 'document de suivi', à établir conformément à l'article 15 et dont le contenu est précisé à l'annexe I.

3. Dans le cadre de cette notification adressée à l'autorité compétente de l'État membre responsable de la délivrance de l'accusé de réception, le détenteur des déchets lui fournit des informations satisfaisantes, notamment en ce qui concerne:

...

4. En cas de transfert de déchets d'un État membre dans un État tiers, le détenteur des déchets doit obtenir l'accord de l'État tiers de destination avant d'entamer la procédure de notification visée au paragraphe 3. La notification doit comporter des informations satisfaisantes sur cet accord.

Article 4

1. Le transfert transfrontalier ne peut être effectué que lorsque les autorités compé-

tentes de l'État membre visé au paragraphe 2, premier alinéa, points a), b) ou c) ont accusé réception de la notification. L'accusé de réception doit être mentionné sur le document de suivi.

avec copie au destinataire des déchets et aux autorités compétentes des autres États membres concernés, ainsi que, le cas échéant, à l'État tiers de destination et à l'État (aux États) tiers de transit.

2. Un mois au plus tard après réception de la notification, l'accusé de réception ou toute objection soulevée conformément au paragraphe 3 doit être transmis au détenteur des déchets:

Au cas où les déchets sont éliminés dans un État tiers limitrophe du dernier État membre de transit, ce dernier dispose du droit de délivrer l'accusé de réception ou de soulever des objections à la place de l'État membre prévu au premier alinéa, point c). Un État membre de transit qui a l'intention d'exercer le droit qui est lui conféré par le présent alinéa en informe la Commission et les autres États membres. Il ne peut exercer ce droit que trois mois au moins après la communication de cette information.

a) soit par les autorités compétentes de l'État membre de destination;

b) soit, en cas de transfert de déchets effectué à partir d'un État tiers et transitant par la Communauté pour élimination en dehors de celle-ci, par les autorités compétentes du dernier État membre via lequel le transfert doit s'effectuer;

3. Les objections doivent être motivées sur la base des dispositions législatives et réglementaires en matière de protection de l'environnement, d'ordre public et de sécurité publique ou de protection de la santé conformément à la présente directive, à d'autres instruments communautaires ou à des conventions internationales que l'État membre concerné a conclues en la matière antérieurement à la notification de la présente directive.

c) soit, en cas de transfert de déchets à partir d'un État membre pour élimination en dehors de la Communauté dans un État tiers, par les autorités compétentes de l'État membre d'expédition, sauf dans le cas prévu au dernier alinéa du présent paragraphe,

...

6. Sans préjudice des paragraphes 1 et 2, les autorités compétentes de l'État membre d'expédition et, le cas échéant, du ou des États membres de transit, disposent d'un délai de quinze jours suivant la notification pour fixer, s'il y a lieu, des conditions relatives au transport des déchets sur leur territoire national. Ces conditions, qui doivent être communiquées au détenteur des déchets, avec copie aux autorités compétentes des États membres concernés, ne peuvent pas être plus sévères que celles fixées pour les transferts similaires effectués de bout en bout à l'intérieur de l'État membre concerné et doivent respecter les conventions existantes. Le détenteur des déchets est tenu de se conformer à ces conditions pour pouvoir effectuer le transport.

Au plus tard vingt jours après réception de la notification, les autorités compétentes de l'État membre d'expédition peuvent soulever des objections au motif que le transfert des déchets compromet l'exécution des programmes établis en vertu de l'article 12 de la directive 78/319/CEE ou de l'article 6 de la directive 76/403/CEE ou qu'il est contraire aux obligations résultant d'accords internationaux conclus en la matière par l'État membre antérieurement à la notification de la présente directive. Ces objections sont communiquées au détenteur des déchets avec copie aux autorités compétentes des États membres intéressés. »

42. Les règles allemandes pertinentes figurent aux articles 2 et 13 de la loi, ainsi que dans le règlement, qui a été adopté entre autres sur la base de l'article 13c de la loi, lequel habilite le gouvernement allemand à adopter des règlements appliquant et adaptant les dispositions de l'article 13 afin de mettre en œuvre la législation communautaire, et notamment la directive 84/631.

43. L'article 2, paragraphe 1, de la loi dispose:

« Les déchets produits sur le territoire d'application de la présente loi doivent y être éliminés, sauf disposition contraire de l'article 13. Cette élimination doit s'effectuer de manière à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à l'intérêt général... »

44. L'article 13, paragraphe 1, dispose:

« Quiconque entend transférer des déchets dans ou à travers le territoire d'application de la présente loi, ou en dehors de celui-ci, doit obtenir l'autorisation de l'autorité com-

pétente. Cette autorisation ne peut être délivrée que si:

1. le transport, le traitement, le stockage ou le dépôt des déchets ne comporte aucun risque d'atteinte à l'intérêt général;

...

4. lors du transfert des déchets hors du territoire d'application de la présente loi,

a) il n'existe aucune installation appropriée d'élimination des déchets dans le Land où ils ont été produits, et que l'utilisation des installations d'un autre Land est impossible ou équivaudrait à une iniquité à l'égard de la personne tenue de procéder à l'élimination des déchets; cette règle ne s'applique pas lorsque des plans d'élimination des déchets conformément à l'article 6, paragraphe 1 ou 3, prévoient l'élimination des déchets en dehors du territoire d'application de la présente loi;

b) ...

c) l'élimination des déchets dans l'État destinataire ne comporte aucun risque d'atteinte à l'intérêt général sur le territoire d'application de la présente loi. »

45. L'article 8 du règlement dispose:

« Une procédure absolue d'autorisation au titre de l'article 13 de la loi sur les déchets a lieu:

a) ...

b) en cas de transfert de déchets dangereux hors du territoire d'application de la loi sur les déchets vers un État non membre des Communautés européennes;

c) ... »

46. Par contraste, l'article 10 du règlement dispose:

« Une procédure restreinte d'autorisation a lieu:

a) en cas de transfert de déchets dangereux hors du territoire d'application de la loi sur les déchets vers un État membre des Communautés européennes

... »

47. L'article 11 du règlement dispose:

« L'autorité compétente vérifie dans le cadre de la procédure d'autorisation conformément à l'article 10:

1) la régularité du transport et la fiabilité des personnes responsables (article 13, paragraphe 1, deuxième phrase, numéros 1 et 2, de la loi sur les déchets);

2) les risques d'atteinte à l'intérêt général sur le territoire d'application de la loi sur les déchets, du fait de l'élimination des déchets dans l'État destinataire [article 13, paragraphe 1, deuxième phrase, numéro 4, sous c), et numéro 5, de la loi sur les déchets];

3) la compatibilité du transfert hors du territoire d'application de la loi sur les déchets avec les plans d'élimination des déchets en vigueur ou avec les législations des Länder ayant un contenu identique. »

48. On peut ainsi noter que l'exigence inscrite à l'article 13, paragraphe 1, numéro 4, sous a), selon laquelle les déchets ne doivent pas pouvoir être éliminés de manière satisfaisante en Allemagne, ne s'applique pas dans le cas d'exportation de déchets vers d'autres États membres.

49. Par contraste avec la directive, qui prévoit un système de notifications et d'accusés de réception, les règles allemandes interdisent l'élimination de déchets en dehors de l'Allemagne, sauf autorisation expresse au titre de l'article 13. Toutefois, l'article 7 du règlement dispose qu'une demande de délivrance d'une autorisation au titre de l'article 13 de la loi correspond à la notion de « notification » au sens de l'article 3 de la directive, et qu'une autorisation au titre de l'article 13 correspond à la notion d'« accusé de réception » au sens de l'article 4, paragraphe 1. De manière analogue, une décision de rejet au titre de l'article 13 correspond à la notion

d'« objection » au sens de l'article 4, paragraphe 3 ou 6, de la directive, et une autorisation limitée correspond à l'imposition de « conditions » au sens de l'article 4, paragraphe 6.

50. La Commission soutient que, malgré ces adaptations de la procédure d'autorisation, la loi et le règlement ne mettent pas correctement en œuvre la directive. Elle fait valoir, premièrement, que le principe de l'élimination des déchets en Allemagne, inscrit à l'article 2 de la loi, est incompatible avec les dispositions des directives 84/631 et 86/279. Deuxièmement, elle estime que l'exigence d'autorisation pour tout mouvement transfrontalier de déchets, inscrite à l'article 13, paragraphe 1, est contraire à la directive 84/631; le droit de déplacer les déchets accordé par la directive est réduit à une possibilité d'autorisation, pour autant que certaines conditions soient remplies. Troisièmement, elle critique deux des conditions spécifiques aux fins de l'autorisation des mouvements transfrontaliers de déchets. En ce qui concerne les mouvements vers d'autres États membres, elle conteste la condition, inscrite à l'article 13, paragraphe 1, numéro 4, sous c), en vertu de laquelle l'élimination des déchets dans l'État destinataire ne doit comporter aucun risque d'atteinte à l'intérêt général en Allemagne. En ce qui concerne les exportations vers des pays non membres, elle conteste à la fois cette condition et celle en vertu de laquelle il faut que l'élimination de déchets dans le Land où ils sont produits soit impossible, et que l'élimination des déchets dans un autre Land soit impossible ou équivale à une iniquité à l'égard de la personne tenue d'éliminer les déchets.

51. Selon nous, tous ces griefs doivent être rejetés. Premièrement, nous ne pensons pas qu'il soit possible d'examiner isolément l'article 2 de la loi, comme la Commission cherche à le faire. L'article 2 déclare que les déchets doivent être éliminés en Allemagne « sauf disposition contraire de l'article 13 ». La compatibilité des dispositions de la loi avec la directive ne peut être appréciée qu'au moyen d'une lecture combinée de l'article 2 et de l'article 13, lequel permet que les mouvements transfrontaliers de déchets soient autorisés pour certains motifs.

52. Deuxièmement, nous ne pensons pas que l'imposition d'une exigence d'autorisation soit en elle-même contraire à la directive. Comme nous l'avons vu, l'autorisation au titre de la loi est présentée comme équivalant à un « accusé de réception » de la notification au sens de la directive, et le refus d'autorisation comme équivalant à une « objection ». Par conséquent, dans la mesure où l'autorisation est accordée chaque fois qu'un accusé de réception doit être délivré en vertu de la directive et n'est refusée que lorqu'une objection peut légitimement être soulevée, l'autorisation au titre de la loi équivaut à l'accusé de réception au titre de la directive. Il s'ensuit que la seule question qui doit être examinée est celle de savoir si les critères d'octroi d'une telle autorisation sont compatibles avec les exigences de la directive.

53. Pour cette raison, nous passons à présent aux conditions spécifiques de l'autorisation des mouvements de déchets vers d'autres

États membres et vers des pays non membres.

a) Mouvements de déchets vers un autre État membre

54. La Commission conteste la condition inscrite à l'article 13, paragraphe 1, point 4, sous c), de la loi, en vertu de laquelle le mouvement de déchets ne doit comporter aucun risque d'atteinte à l'intérêt général en Allemagne. Dans sa communication du 20 mars 1992 en réponse à l'avis motivé, le gouvernement allemand déclare que la notion d'intérêt général inclut la protection de l'environnement. Cela concorde avec l'article 1er de la loi qui, comme nous l'avons déjà signalé, déclare qu'au sens de la loi, on entend par « déchet » tout « objet mobilier dont le détenteur veut se défaire ou dont l'élimination régulière s'impose aux fins de la sauvegarde de l'intérêt général, et en particulier de la protection de l'environnement ».

55. Il s'ensuit que le grief de la Commission revient à la thèse, quelque peu surprenante, selon laquelle, lorsqu'il leur est demandé d'approuver l'élimination dans un autre État membre de déchets dangereux produits en Allemagne, les autorités allemandes n'ont, en vertu de la directive 84/631, pas le droit de tenir compte de l'impact de l'élimination sur l'environnement sur le territoire allemand. La Commission justifie cette thèse en faisant valoir que l'article 4, paragraphe 6, de la directive permet seulement à l'État membre d'expédition de fixer des conditions relatives au transport des déchets sur son territoire national et de soulever des objections au motif que le transfert compromet l'exécution des programmes établis en vertu de l'article 12 de la directive 78/319 ou de l'article 6 de la directive 76/403 ou qu'il est contraire aux obligations résultant d'accords internationaux conclus par l'État membre antérieurement à la notification de la directive.

56. Toutefois, ainsi que nous l'avons déjà signalé, l'article 12 de la directive 78/319, auquel l'article 4, paragraphe 6, de la directive 84/631 se réfère, dispose que les programmes pour l'élimination des déchets toxiques et dangereux doivent porter sur des matières telles que les méthodes d'élimination, les centres de traitement spécialisés et les sites de dépôt appropriés. L'établissement de tels programmes est un exemple spécifique de l'obligation générale, imposée par l'article 5, de prendre 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 risque 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 ».

57. Il est tout à fait possible que l'élimination de déchets dangereux dans un autre État membre, en particulier dans un État membre voisin, puisse avoir de sérieuses conséquences sur l'environnement en Allemagne au

sens de l'article 5. Il nous semble que, lorsqu'un tel risque existe, l'Allemagne n'a pas seulement le droit, mais est aussi tenue, de refuser le transfert en question.

58. On peut relever que la Commission n'a produit aucun élément de preuve montrant que les autorités allemandes auraient interprété la condition en question d'une manière excessivement large, de manière à empêcher le transport de déchets dans des circonstances où il n'y avait pas de menace pour l'environnement en Allemagne.

b) Exportations vers des pays non membres

59. En ce qui concerne l'autorisation des exportations de déchets vers des pays non membres, la Commission conteste deux conditions.

Premièrement, celle déjà examinée à propos des mouvements vers d'autres États membres, qui impose qu'il n'y ait pas de risque d'atteinte à l'intérêt général en Allemagne [article 13, paragraphe 1, numéro 4, sous c)]; deuxièmement, celle qui impose qu'il n'y ait pas de site d'élimination approprié dans le Land dans lequel les déchets sont produits et que l'utilisation d'installations d'élimination de déchets dans un autre Land soit impossible ou équivale à une iniquité à l'égard de la personne tenue d'éliminer les déchets [article 13, paragraphe 1, numéro 4, sous a)]. Ainsi que nous l'avons déjà signalé, en vertu des articles 10 et 11 du règlement, la seconde condition ne s'applique pas aux mouvements de déchets entre les États membres.

60. En vertu de l'article 4, paragraphe 2, sous c), de la directive, en cas de transfert pour élimination en dehors de la Communauté, l'État membre responsable de la délivrance des accusés de réception au titre de l'article 4, paragraphe 2, est l'État membre d'expédition, sauf si le dernier État membre de transit limitrophe du pays non membre exerce son droit de délivrer l'accusé de réception ou de soulever une objection à la place de l'État membre d'expédition. Les motifs pour lesquels un État membre peut soulever une objection à l'encontre d'exportations en dehors de la Communauté sont quelque peu plus larges que pour les mouvements intracommunautaires. En vertu de l'article 4, paragraphe 3, les objections soulevées doivent « être motivées sur la base des dispositions législatives et réglementaires en matière de protection de l'environnement, d'ordre public et de sécurité publique ou de protection de la santé conformes à la présente directive, à d'autres instruments communautaires ou à des conventions internationales que l'État membre concerné a conclues en la matière antérieurement à la notification de la présente directive ».

61. Comme dans le cas des exportations vers d'autres États membres, l'État membre

d'expédition peut également soulever des objections au titre de l'article 4, paragraphe 6, notamment en ce qui concerne les effets négatifs sur les programmes d'élimination de déchets établis en vertu de l'article 12 de la directive 78/319 ou de l'article 6 de la directive 76/403.

62. Nous avons déjà conclu que les intérêts tenant à l'environnement en Allemagne pouvaient être protégés au titre de l'article 4, paragraphe 6, dans le cadre de programmes d'élimination de déchets établis au titre des directives 78/319 et 76/403. Eu égard au caractère large du libellé de l'article 4, paragraphe 3, de tels intérêts peuvent, dans le cas d'exportations vers des pays non membres, également être protégés au titre de cette disposition.

63. En ce qui concerne la seconde condition [inscrite à l'article 13, paragraphe 1, numéro 4, sous a)], il ne semble guère douteux que cette disposition soit conforme au texte actuel de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, qui a été adoptée au cours de la procédure précontentieuse. Le préambule de la directive modificative se réfère à l'objectif d'autosuffisance pour la Communauté et pour les États membres individuels en matière d'élimination des déchets [22], et le nouveau texte de l'article 5, paragraphe 1, impose aux États membres l'établissement d'un réseau d'installations d'élimination qui permette « à la Communauté dans son ensemble d'assurer elle-même l'élimination de ses déchets et aux États membres de tendre individuellement vers ce but ». Semblablement, le nouveau texte de l'article 7, paragraphe 3, permet aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour empêcher des mouvements de déchets qui ne sont pas conformes à leurs plans de gestion, lesquels sont établis pour réaliser, entre autres, les objectifs de l'article 5.

64. En outre, il semble que la disposition allemande soit conforme à l'objectif du règlement n° 259/93, qui a remplacé la directive 84/631 après l'engagement de la présente procédure. Ce règlement va même plus loin que la législation allemande en cause dans la présente affaire, dans la mesure où il interdit en principe les exportations vers des pays non membres de déchets destinés à être éliminés (voir l'article 14).

65. Reste la question de savoir si la condition était compatible avec la directive 84/631.

66. Ainsi que nous l'avons déjà signalé, dans l'affaire des « déchets wallons », la Cour a estimé qu'une interdiction globale des importations de déchets dangereux en Wallonie était contraire à la directive, puisqu'incompatible avec le système de contrôle des mouvements transfrontaliers

22 — Voir le septième considérant du préambule de la directive 91/156.

établi par celle-ci [23]. Toutefois, il s'agit ici d'une question quelque peu différente, portant sur le point de savoir si un État membre a le droit de refuser l'exportation de déchets vers un pays non membre au motif qu'ils peuvent être éliminés de manière satisfaisante sur son territoire. A la différence d'une interdiction globale des importations, la mesure allemande ne prive pas de toute portée le système de contrôle mis en place par la directive.

67. On peut relever qu'au moment de l'adoption de la directive 84/631, le traité ne contenait pas de base juridique spécifique pour les mesures en matière d'environnement. La directive a donc été basée sur les articles 100 et 235. Comme on peut s'y attendre dans le cas d'une mesure fondée en partie sur l'article 100, le préambule de la directive se réfère à la possibilité de distorsions de concurrence qui auraient une incidence directe sur le « fonctionnement du marché commun » [24]. Le sixième considérant du préambule déclare également que le système de contrôle « ne doit ni créer d'obstacles aux échanges intracommunautaires ni affecter la concurrence ».

68. Toutefois, pour le reste, l'accent est fermement mis sur la protection de l'environnement. Le troisième considérant du préambule donne à penser que le transfert de déchets dangereux vers d'autres États membres ou en dehors de la Communauté n'était envisagé que lorsque cela constituait le moyen d'élimination le plus efficace; ce considérant déclare ce qui suit:

« Considérant que les transferts de déchets entre les États membres, ou entre les États membres et d'autres États, peuvent être nécessaires pour éliminer les déchets dans les meilleures conditions possibles... »

69. On peut également noter que le préambule ne fait pas allusion à des obstacles aux échanges avec les pays non membres. En outre, ainsi que nous l'avons déjà signalé, en cas de transfert pour élimination en dehors de la Communauté, l'article 4, paragraphe 3, permet aux États membres de soulever des objections sur la base de dispositions législatives et réglementaires concernant notamment la protection de l'environnement. Par conséquent, bien que n'autorisant pas, ou n'obligeant pas, comme le règlement n° 259/93, les États membres à imposer une interdiction générale des exportations vers des pays non membres de déchets destinés à être éliminés, la directive 84/631 peut, selon nous, être interprétée comme permettant à un État membre de s'opposer à l'exportation de déchets vers un pays non membre pour des motifs tenant à l'environnement lorsque les déchets peuvent être éliminés de manière satisfaisante sur son territoire, conformément aux programmes d'élimination des déchets établis au titre des directives 78/319 et 76/403.

23 — Arrêt précité à la note 14; voir en particulier le point 20.
24 — Voir le troisième considérant.

70. Il s'ensuit que tous les griefs de la Commission qui portent sur les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux doivent être rejetés.

3) *Le manquement à l'obligation de présenter des programmes d'élimination des déchets*

71. Ainsi que nous l'avons déjà signalé, l'article 12 de la directive 78/319 impose aux États membres de communiquer à la Commission les programmes pour l'élimination des déchets toxiques et dangereux que les autorités compétentes sont tenues d'établir, de tenir à jour et de publier.

72. La Commission relève que, par une lettre du 12 novembre 1988, l'Allemagne lui a communiqué une série de programmes pour les Länder. Elle soutient que, néanmoins, l'Allemagne ne s'était pas conformée à l'article 12 sous les aspects suivants:

— en ce qui concerne la Rhénanie-Wesphalie, seul un programme pour Düsseldorf était communiqué;

— aucun programme n'était communiqué pour Bremerhaven;

— pour le Bade-Wurtemberg, seul un projet était communiqué;

— pour la Hesse, la Basse-Saxe, la Rhénanie-Palatinat, Brême et la Sarre, les programmes n'étaient pas tenus à jour, alors que la Commission a reçu un nouveau programme pour Hambourg daté du 9 février 1990;

— les programmes pour la Bavière, Berlin, la Hesse, la Basse-Saxe et la Rhénanie-Palatinat ne semblaient pas avoir été publiés.

73. Dans sa requête, la Commission a rejeté le point de vue du gouvernement allemand, selon lequel il n'y avait pas d'infraction parce que l'article 12 de la directive ne fixait pas de date pour l'établissement et la mise à jour des programmes; l'article 21 de la directive fixait, pour la mise en œuvre de celle-ci, un délai de 24 mois à compter de sa notification.

74. Par une communication du 26 mai 1993, le gouvernement allemand a complété les annexes à son mémoire en défense, en fournissant des détails relatifs à certains programmes en matière de déchets. Dans sa duplique, le gouvernement reconnaît que certains programmes ont été notifiés tardivement, tout en ajoutant qu'il s'est néanmoins conformé dans une très large mesure à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 12. A

l'audience, la Commission, tout en rappelant à la Cour que le délai de mise en conformité était celui fixé dans l'avis motivé, a fait valoir que les programmes comportaient toujours certaines insuffisances.

75. Nous partageons le point de vue de la Commission, selon lequel, en l'absence d'indication d'une date spécifique pour l'établissement, la publication et la notification des programmes au titre de l'article 12, il faut présumer que les États membres étaient tenus de se conformer à ces obligations dans le délai de mise en œuvre de la directive inscrit à l'article 21, c'est-à-dire dans un délai de deux ans à compter de la notification de la directive. En outre, l'article 12 impose une obligation continue de tenir les programmes à jour.

76. Il paraît clair que, même si le gouvernement allemand s'est, dans une très large mesure, conformé aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12, c'est à juste titre que la Commission affirme qu'à la date spécifiée dans l'avis motivé, c'est-à-dire au 25 novembre 1991, la mise en œuvre était insuffisante sous certains aspects. La communication du gouvernement allemand du 26 mai 1993 paraît confirmer que:

— dans le cas de la Rhénanie-Wesphalie, certains programmes n'avaient pas encore été établis ou notifiés;

— à tout le moins sous certains aspects, Bremerhaven n'était pas couverte par les programmes en matière de déchets établis pour le Land de Brême;

— les programmes définitifs n'avaient pas encore été adoptés pour le Bade-Wurtemberg.

77. Le gouvernement allemand n'a pas non plus réfuté le grief de la Commission selon lequel certains programmes n'ont été ni tenus à jour ni publiés.

78. Le grief de la Commission doit par conséquent être déclaré fondé.

79. Avant de conclure, nous devons exprimer des réserves quant à la décision de la Commission d'engager et de poursuivre la présente action. Le premier grief de la Commission, bien que non dénué de fondement, n'a fait apparaître aucun motif d'inquiétude réelle pour l'environnement. Quant au deuxième grief, qui paraît avoir constitué la raison principale d'engager l'action, nous estimons que les développements dans le domaine de la politique de la Communauté en matière d'environnement qui sont intervenus, comme nous l'avons relevé, depuis

l'engagement de la procédure, auraient fort bien pu conduire la Commission à le retirer. Le troisième grief, s'il a identifié certaines infractions relativement mineures, n'était guère de nature à justifier la mise en œuvre des ressources nécessaires pour une action de ce type. Selon nous, la Commission ne devrait être incitée à engager des procédures de ce type qu'après avoir soigneusement évalué ses priorités, afin d'assurer le meilleur usage possible des ressources limitées de la Cour et des États membres, ainsi que de ses propres ressources.

Dépens

80. Les parties ayant obtenu gain de cause sur certains chefs et succombé sur d'autres, il y a lieu de décider qu'elles supporteront chacune leurs propres dépens, conformément à l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure.

Conclusion

81. Pour les raisons qui précèdent, nous sommes d'avis que la Cour devrait:

1) déclarer qu'en excluant certaines catégories de déchets recyclables du champ d'application de sa législation, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 75/442/CEE du Conseil;

2) déclarer qu'en n'établissant pas, en ne tenant pas à jour, en ne publiant pas ou en ne notifiant pas à la Commission les programmes d'élimination des déchets toxiques et dangereux pour certaines régions, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 78/319/CEE du Conseil;

3) pour le surplus, rejeter le recours comme non fondé;

4) déclarer que les parties supporteront leurs propres dépens.