ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
17 juin 1999 *

Dans l'affaire C-336/97,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Paolo Stancanelli, membre du service juridique, en qualité d'agent, assisté de M^e^ Claudio Tesauro, avocat au barreau de Naples, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République italienne, représentée par M. le professeur Umberto Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. Danilo Del Gaizo, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Italie, 5, rue Marie-Adélaïde,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en ne veillant pas à la préparation des plans d'urgence relatifs à l'extérieur des établissements dont l'activité industrielle a été notifiée en vertu de l'article 5 de la directive 82/501/CEE du Conseil, du

* Langue de procédure: l'italien.

24 juin 1982, concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (JO L 230, p. 1), et en n'organisant pas des inspections ou autres mesures de contrôle selon le type d'activité industrielle, en violation de l'article 7, paragraphe 1, troisième tiret, et paragraphe 2, de ladite directive, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE,

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. P. J. G. Kapteyn, président de chambre, G. F. Mancini, J. L. Murray, H. Ragnemalm et R. Schintgen (rapporteur), juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,

greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 4 février 1999,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 25 mars 1999,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 26 septembre 1997, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), un recours visant à faire constater que, en ne veillant pas à la préparation des plans d'urgence relatifs à l'extérieur des établissements dont l'activité industrielle a été notifiée en vertu de l'article 5 de la directive 82/501/CEE du Conseil, du 24 juin 1982, concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (JO L 230, p. 1), et en n'organisant pas des inspections ou autres mesures de contrôle selon le type d'activité industrielle, en violation de l'article 7, paragraphe 1, troisième tiret, et paragraphe 2, de ladite directive, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE.

2 Aux termes de son article 1er, paragraphe 1, la directive 82/501 «concerne la prévention des accidents majeurs qui pourraient être causés par certaines activités industrielles ainsi que la limitation de leurs conséquences pour l'homme et l'environnement; elle vise notamment au rapprochement des dispositions prises par les États membres dans ce domaine».

3 L'article 1er, paragraphe 2, de la directive 82/501 définit ce qu'il y a lieu d'entendre par «activité industrielle», «fabricant», «accident majeur» et «substances dangereuses». Conformément au point b) de cette disposition, il convient d'entendre par fabricant «toute personne qui est responsable d'une activité industrielle».

4 L'article 3 de la directive 82/501 prévoit:

«Les États membres prennent les dispositions nécessaires afin que, pour toute activité industrielle définie à l'article 1er, le fabricant soit tenu de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour prévenir les accidents majeurs et pour en limiter les conséquences pour l'homme et l'environnement.»

5 L'article 4 de la directive 82/501 dispose:

«Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout fabricant soit tenu de prouver à tout moment à l'autorité compétente, aux fins de vérifications visées à l'article 7 paragraphe 2, qu'il a déterminé les risques d'accidents majeurs existants, pris les mesures de sécurité appropriées et informé, formé et équipé, afin d'assurer leur sécurité, les personnes qui travaillent sur le site.»

6 L'article 5, paragraphe 1, de la directive 82/501 prévoit que, sans préjudice de l'article 4, les États membres prennent les mesures nécessaires pour que le fabricant soit tenu de communiquer une notification aux autorités compétentes visées à l'article 7 lorsque, dans une activité industrielle, une ou plusieurs substances dangereuses, figurant à l'annexe III de la directive, interviennent ou sont connues comme pouvant intervenir dans des quantités fixées à ladite annexe ou lorsque, dans une activité industrielle, une ou plusieurs substances dangereuses, figurant à l'annexe II de la directive, sont stockées dans des quantités fixées à ladite annexe. Une telle notification doit comporter des informations relatives

a) aux substances figurant respectivement à l'annexe II et à l'annexe III,

b) aux installations,

c) à des situations éventuelles d'accident majeur, dont notamment «toute information nécessaire aux autorités compétentes pour leur permettre d'établir des plans d'urgence à l'extérieur de l'établissement conformément à l'article 7 paragraphe 1» [article 5, paragraphe 1, sous c), deuxième tiret].

7 L'article 7 de la directive 82/501 est ainsi libellé:

«1. Les États membres créent ou désignent l'autorité ou les autorités compétentes chargées, compte tenu de la responsabilité incombant au fabricant:

— ...

— ...

— de veiller à ce qu'un plan d'urgence et d'intervention relatif à l'extérieur de l'établissement, dont l'activité industrielle a été notifiée, soit mis sur pied

...

2. Les autorités compétentes organisent, dans le cadre des réglementations nationales, des inspections ou d'autres mesures de contrôle selon le type d'activité concerné.»

8 Conformément à l'article 20, paragraphe 1, de la directive 82/501, les États membres prennent les mesures nécessaires pour se conformer à ladite directive au plus tard le 8 janvier 1984 et ils en informent immédiatement la Commission. En vertu du paragraphe 2 de la même disposition, les États membres communiquent également à la Commission les dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par cette directive.

9 La directive 82/501 a été transposée dans l'ordre juridique italien par le décret n° 175 du président de la République, du 17 mai 1988 (*GURI* n° 127, du 1er juin 1988, p. 3, ci-après le «décret présidentiel n° 175/88»).

10 La Commission, qui a eu communication du décret présidentiel n° 175/88, a estimé que l'application de la directive 82/501 en Italie présentait des lacunes. Dans ces conditions, elle a, par lettre du 27 septembre 1991, demandé aux autorités italiennes de lui fournir de plus amples informations concernant l'application de celle-ci, notamment de son article 7, paragraphe 1, troisième tiret, et paragraphe 2.

11 Par lettre du 14 janvier 1992, le ministère de l'Environnement italien indiquait à cet égard qu'il avait reçu, de la part des fabricants, les notifications requises pour environ 210 sites industriels, correspondant à près de 710 établissements ou dépôts, mais que, en raison de la transposition tardive de la directive en droit italien et du grand nombre d'activités industrielles notifiées, la réalisation des plans d'urgence et des activités d'inspection et de contrôle visés audit article 7 était en cours, mais non encore terminée.

12 Jugeant cette réponse insatisfaisante et considérant que, notamment, en ce qui concerne son article 7, la directive 82/501 n'était toujours pas appliquée correctement, la Commission a, par lettre du 27 novembre 1992, mis le gouvernement italien en demeure de lui présenter ses observations à cet égard dans un délai de deux mois.

13 Le gouvernement italien n'a pas donné de suite directe à cette lettre de mise en demeure, mais a informé la Commission, par lettre du 3 mars 1994, que l'agence nationale pour la protection de l'environnement, instituée par la loi de conversion du décret-loi n° 496, du 4 décembre 1993 (*GURI* n° 285, du 4 décembre 1993, p. 40), serait chargée des activités d'enquête prévues par le décret présidentiel n° 175/88, tel que modifié par le décret-loi n° 13, du 10 janvier 1994 (*GURI* n° 6, du 10 janvier 1994, p. 14).

14 En l'absence de toute autre communication relative à la mise en œuvre des obligations prévues notamment à l'article 7 de la directive 82/501, la Commission a adressé, le 21 novembre 1995, un avis motivé au gouvernement italien, l'invitant à prendre les mesures requises pour s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

15 Par lettre du 21 mai 1997, le gouvernement italien a répondu à l'avis motivé de la Commission, l'informant que, à cette date, conformément aux dispositions du décret présidentiel n° 175/88, 110 plans d'urgence extérieurs avaient été préparés par rapport aux 443 qui auraient dû être adoptés et des inspections avaient été effectuées dans 179 établissements. Par la suite, par une note du 8 juillet 1997, les autorités italiennes ont communiqué à la Commission le texte de la loi n° 137, du 19 mai 1997 (*GURI* n° 120, du 26 mai 1997, p. 4), qui a procédé à la régularisation des effets des décrets-lois de modification du décret présidentiel n° 175/88.

16 Estimant que, malgré tout, la directive 82/501 n'était toujours pas appliquée correctement en Italie, du moins pour ce qui concerne son article 7, la Commission a introduit le présent recours.

17 A l'appui de celui-ci, la Commission fait valoir que, malgré l'adoption du décret présidentiel n° 175/88 et de ses modifications subséquentes, tous les plans d'urgence et d'intervention relatifs à l'extérieur des établissements, dont l'élaboration est requise au titre de l'article 7, paragraphe 1, troisième tiret, de la directive 82/501, n'ont pas été mis sur pied et toutes les inspections et autres

mesures de contrôle prévues à l'article 7, paragraphe 2, réalisées. Elle souligne que, dans sa lettre du 14 janvier 1992, le gouvernement italien a lui-même reconnu le retard dans la réalisation de ces plans d'urgence, inspections et mesures de contrôle.

18 La République italienne soutient qu'une transposition correcte de ces dispositions de la directive 82/501 exige uniquement que les États membres désignent les autorités compétentes chargées de veiller à ce que les plans d'urgence et d'intervention soient mis sur pied et que ces dernières organisent les inspections et mesures de contrôle. Elle fait valoir que, même si la préparation effective des plans d'urgence et la réalisation concrète des inspections et contrôles constituent un objectif que la directive 82/501 vise à atteindre, celles-ci ne font pas partie en tant que telles des obligations spécifiques imposées aux États membres par la directive, mais ne représentent qu'une conséquence logique de son application sur le plan concret.

19 A cet égard, il y a lieu de rappeler que, aux termes de l'article 5, premier alinéa, du traité CE (devenu article 10, premier alinéa, CE), les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Parmi ces actes figurent les directives qui, conformément à l'article 189 du traité CE (devenu article 249 CE), lient tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre. Conformément à la jurisprudence de la Cour, cette obligation implique, pour chacun des États destinataires d'une directive, celle de prendre, dans le cadre de son ordre juridique national, toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer le plein effet de la directive, conformément à l'objectif qu'elle poursuit (voir arrêt du 25 juillet 1991, Emmott, C-208/90, Rec. p. I-4269, point 18).

20 Or, ainsi qu'il résulte de l'article 1er de la directive 82/501 et ainsi que la Cour l'a confirmé dans l'arrêt du 20 mai 1992, Commission/Pays-Bas (C-190/90, Rec. p. I-3265, point 18), l'objectif de celle-ci consiste, notamment, à ce que soient adoptées les mesures nécessaires pour prévenir les accidents majeurs causés par certaines activités industrielles et pour en limiter les conséquences.

21 A cet effet, la directive 82/501 non seulement prévoit des obligations que les États membres sont tenus de mettre à charge des fabricants, telles celles découlant des articles 3, 4 et 5, mais également impose certaines obligations directement aux États membres, telles celles de l'article 7, paragraphes 1 et 2, litigieuses en l'espèce.

22 Il résulte de surcroît expressément des articles 4 et 5 de la directive 82/501 que les obligations que celle-ci institue à charge des fabricants sont censées concourir à la réalisation de celles incombant aux États membres au titre de l'article 7.

23 D'une part, en effet, c'est afin de permettre aux autorités compétentes, désignées par les États membres en application de l'article 7 de la directive 82/501, d'établir les plans d'urgence relatifs à l'extérieur de l'établissement, visés à l'article 7, paragraphe 1, troisième tiret, que l'article 5, paragraphe 1, sous c), deuxième tiret, prévoit que les informations relatives à des situations éventuelles d'accident majeur, que les fabricants doivent notifier auxdites autorités compétentes, comprennent toute information nécessaire à l'établissement de ces plans.

24 D'autre part, c'est aux fins des vérifications visées à l'article 7, paragraphe 2, de la directive 82/501 que l'article 4 institue pour les fabricants l'obligation de prouver à tout moment aux autorités compétentes des États membres qu'ils ont déterminé les risques d'accidents majeurs existants et pris les mesures visées par cette disposition.

25 Dès lors, force est de conclure que l'objectif consistant à prévenir les accidents majeurs et à en limiter les conséquences que la directive 82/501 poursuit au moyen des mesures qu'elle préconise risquerait d'être fortement compromis si les États membres pouvaient se contenter de créer ou de désigner les autorités compétentes pour l'élaboration des plans d'urgence relatifs à l'extérieur des établissements et pour l'organisation des inspections et contrôles, sans veiller à ce que ces plans et inspections soient effectivement réalisés.

26 Or, il résulte de la réponse de la République italienne à l'avis motivé, qui est postérieure au délai qui lui avait été imparti pour se conformer à ses obligations telles qu'elles découlent de la directive 82/501, que, à cette date, seuls 110 plans d'urgence relatifs à l'extérieur des établissements avaient été mis sur pied, sur un total de 443 qui auraient dû l'être.

27 Il convient de relever en outre que, même si, dans sa défense, la République italienne a affirmé que le nombre des établissements industriels qui, notifiés aux autorités compétentes en vertu de la directive 82/501, auraient dû faire l'objet d'inspections ou d'autres mesures de contrôle ne s'élève qu'à 391, au lieu de 710, chiffre qu'elle avait indiqué dans sa lettre du 14 janvier 1992, elle y a reconnu en même temps que, en fait, seuls 220 établissements avaient été inspectés.

28 Dans ces conditions, il y a lieu de faire droit au recours de la Commission et de constater que, en ne veillant pas à la préparation des plans d'urgence relatifs à l'extérieur des établissements dont l'activité industrielle a été notifiée en vertu de l'article 5 de la directive 82/501 et en n'organisant pas des inspections ou autres mesures de contrôle selon le type d'activité industrielle, en violation de l'article 7, paragraphe 1, troisième tiret, et paragraphe 2, de ladite directive, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive.

Sur les dépens

29 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République italienne et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) **En ne veillant pas à la préparation des plans d'urgence relatifs à l'extérieur des établissements dont l'activité industrielle a été notifiée en vertu de l'article 5 de la directive 82/501/CEE du Conseil, du 24 juin 1982, concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, et en n'organisant pas des inspections ou autres mesures de contrôle selon le type d'activité industrielle, en violation de l'article 7, paragraphe 1, troisième tiret, et paragraphe 2, de ladite directive, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive.**

2) **La République italienne est condamnée aux dépens.**

Kapteyn Mancini

Murray Ragnemalm Schintgen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 juin 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

P. J. G. Kapteyn