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

présentées le 25 mars 1999 *

1. En l'espèce, la Commission demande à la Cour de déclarer, en application de l'article 169 du traité CE, que, en ne mettant pas complètement en œuvre la directive 82/501/CEE du Conseil, du 24 juin 1982, concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles [1] (ci-après la «directive»), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

2. L'article 1er, paragraphe 1, de la directive s'énonce comme suit:

«La présente directive 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, spécifie ce que l'on entend dans la directive par les termes «activité industrielle», «fabricant», «accident majeur» et «substances dangereuses».

4. L'article 3 dispose comme suit:

«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 dispose comme suit:

«Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout fabricant soit tenu de prouver à tout moment à l'autorité

* Langue originale: l'anglais.

1 – JO L 230, p. 1.

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, dispose comme suit:

«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 telle que définie à l'article 1er paragraphe 2 sous a) premier tiret, une ou plusieurs substances dangereuses, figurant à l'annexe III, interviennent ou sont connues comme pouvant intervenir, dans des quantités fixées à ladite annexe, notamment en tant que:

— substances stockées ou utilisées en rapport avec l'activité industrielle concernée,

— produits de la fabrication,

— sous-produits, ou

— résidus,

— ou lorsque, dans une activité industrielle telle que définie à l'article 1er paragraphe 2 sous a) deuxième tiret, une ou plusieurs substances dangereuses, figurant à l'annexe II, sont stockées, dans des quantités fixées à ladite annexe, deuxième colonne...».

7. L'article 5, paragraphe 1, prescrit en outre les éléments d'information devant figurer dans cette notification, relativement aux substances figurant respectivement à l'annexe II et à l'annexe III, aux installations et à des «situations éventuelles d'accident majeur», y compris «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».

8. L'article 7 dispose comme suit:

« 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. »

9. En vertu de l'article 20, paragraphe 1, les États membres devaient prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 8 janvier 1984 et en informer immédiatement la Commission.

10. La Commission soutient que les mesures adoptées par la République italienne aux fins de la mise en œuvre de la directive, à savoir le décret n° 175 du président de la République, du 17 mai 1988 [2], tel que modifié et repris dans des dispositions législatives [3], n'ont pas été — et ne sont toujours pas — de nature à assurer la mise sur pied de tous les plans d'urgence visés au troisième tiret de l'article 7, paragraphe 1, ni la réalisation des inspections ou autres mesures de contrôle mentionnées à l'article 7, paragraphe 2.

11. Le gouvernement italien ne conteste pas, dans le cadre de son argumentation principale, de telles affirmations, mais soutient essentiellement qu'il suffit, aux fins de la transposition de la directive, que les États membres désignent les autorités compétentes et que ces dernières « organisent » les inspections et autres mesures de contrôle. Dans cette perspective, la directive n'exigerait pas des États membres qu'ils veillent également à l'établissement effectif des plans d'urgence ou d'intervention, ou à la réalisation concrète des inspections et autres mesures de contrôle. Le gouvernement italien admet certes qu'il s'agit là d'effets recherchés par la directive, mais en tant que conséquence logique des obligations imposées aux États membres plutôt qu'en tant que partie intégrante de celles-ci.

2 — *GURI* n° 127, du 1er juin 1988, p. 3.

3 — En dernier lieu dans la loi n° 137, du 19 mai 1997 (*GURI* n° 120, du 26 mai 1997, p. 4).

12. Nous ne pouvons pas souscrire à cette argumentation. Il résulte clairement de son économie globale («l'objectif de la directive 82/501 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» [4]) que la directive ne se propose pas simplement de créer un cadre législatif à l'intérieur duquel ces résultats pourraient être atteints, mais cherche à les réaliser de manière effective. S'il n'en était pas ainsi et s'il était permis aux États membres de se conformer à une directive simplement en mettant en place un mécanisme plutôt qu'en le faisant fonctionner, c'est tout le système d'harmonisation des législations au sein de la Communauté qui serait, dans nombre de cas, réduit à néant.

13. Certes, l'obligation imposée aux États membres comprend deux étapes. Premièrement, ils doivent créer ou désigner les autorités compétentes. Deuxièmement, ces autorités doivent veiller à ce qu'un plan d'urgence ait été élaboré pour chaque établissement et doivent organiser les inspections ou autres mesures de contrôle en question.

14. Cependant, l'idée que les États membres puissent s'en laver les mains une fois que les autorités compétentes auraient été mises en place va à l'encontre de tout le corpus jurisprudentiel suivant lequel les États membres ne sauraient échapper à la responsabilité qui leur incombe, de se conformer à leurs obligations au titre d'une directive, au motif que la tâche a été déléguée à des autorités internes [5] ou que le manquement résulte de l'action ou de l'inaction de quelque autre organe de l'État, même indépendant [6]. En l'espèce, l'obligation de désigner les autorités compétentes serait dépourvue de sens si elle n'impliquait pas l'obligation de veiller à ce qu'elles s'acquittent de leurs missions. Nous ne pouvons pas non plus admettre l'argument avancé par le gouvernement italien à l'audience, fondé sur une comparaison avec la directive 96/82/CE [7]. Même si la responsabilité de l'État membre peut être constatée plus clairement dans cette dernière [8], cela n'implique pas l'absence d'une telle responsabilité au titre de la précédente législation.

15. L'article 189 du traité CE spécifie que les directives lient quant au résultat à

4 — Arrêt du 20 mai 1992, Commission/Pays-Bas (C-190/90, Rec. 1992, p. I-3265, point 18).

5 — Voir, par exemple, l'arrêt du 25 mai 1982, Commission/Pays-Bas (96/81, Rec. p. 1791, point 12); la même considération reste tout aussi applicable dans un cas tel que celui de l'espèce, dans lequel la directive spécifie que l'action doit être entreprise par l'autorité compétente de l'État membre.

6 — Voir, par exemple, l'arrêt du 18 novembre 1970, Commission/Italie (8/70, Rec. p. 961, point 9).

7 — Directive du Conseil du 9 décembre 1996, concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (JO 1997, L 10, p. 13), qui remplace et annule la directive 82/501.

8 — Voir, par exemple, l'article 11, paragraphe 1, sous c): «Les États membres veillent à ce que... les autorités désignées à cet effet par l'État membre élaborent un plan d'urgence externe pour les mesures à prendre à l'extérieur de l'établissement».

atteindre, cependant que l'article 5 requiert explicitement des États membres qu'ils prennent toutes mesures propres à assurer l'exécution des obligations résultant des «actes des institutions de la Communauté», catégorie qui comprend, à l'évidence, les directives. La Cour a de manière constante jugé que l'obligation ne consiste pas simplement à mettre en œuvre la législation pertinente, mais également à prendre «toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer le plein effet de la directive» [9], et que les États membres sont tenus «d'assurer pleinement, et de manière précise, l'application des dispositions des directives» [10]. En l'espèce, le résultat à atteindre comprend l'obligation explicite, dans le chef des autorités compétentes, de *veiller* à ce que les plans d'urgence soient mis sur pied et d'*organiser* des inspections ou toutes autres mesures de contrôle appropriées. Si elles omettent de le faire, l'État membre manque aux obligations qui lui incombent au titre de la directive.

16. Il y a lieu sur ce point de souligner qu'il est impensable que le législateur communautaire, à travers le choix du terme «organisent» figurant à l'article 7, paragraphe 2, de la directive, ait entendu viser quelque activité plus limitée que celle de procéder effectivement aux inspections ou aux contrôles en question. Certes, ainsi que l'a souligné le gouvernement italien à l'audience, la proposition de directive présentée par la Commission utilisait le verbe «procéder à» [11]. Toutefois, les termes de la directive telle qu'elle a été adoptée font qu'il est impossible d'admettre l'argument du gouvernement italien, à savoir que l'exigence ainsi posée ne va pas jusqu'à imposer aux États membres de veiller à ce que les inspections ou autres mesures de contrôle aient effectivement lieu.

17. Enfin, on peut contrer l'argument spécifique du gouvernement italien suivant lequel il ne serait pas possible de mettre sur pied des plans ou de procéder correctement à des inspections avant que les fabricants n'aient fourni l'information requise, en se référant simplement aux termes des articles 4 et 5, paragraphe 1, de la directive, qui prévoient que les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour que les fabricants soient tenus de fournir cette information.

18. Le gouvernement italien soulève en outre deux autres arguments, apparemment subsidiaires: l'obligation de veiller à ce que des plans d'urgence soient mis sur pied en ce qui concerne les différents établissements

9 — Voir, par exemple, l'arrêt du 10 avril 1984, Von Colson et Kamann (14/83, Rec. p. 1891, point 15).

10 — Voir, par exemple, l'arrêt du 14 décembre 1995, Commission/Espagne (C-16/95, Rec. p. I-4883, point 8).

11 — JO 1979, C 212, p. 4. Ce verbe a apparemment été changé dans la directive telle qu'elle a été finalement adoptée, dans la plupart des versions linguistiques autres que l'allemand.

serait satisfaite par le biais des plans généraux (trois d'entre eux figurent en annexe à son mémoire en défense) mis sur pied par les autorités régionales, et il aurait été procédé effectivement, dans un grand nombre d'établissements, aux inspections requises par l'article 7, paragraphe 2, de la directive.

19. En ce qui concerne le premier argument, il suffit de noter que le gouvernement italien a déclaré, dans une lettre du 21 mai 1997, adressée à la Commission, que 110 plans avaient été mis sur pied sur un total de 443 qui auraient dû être établis, et qu'il n'a apparemment pas depuis cette date produit d'autres plans en vue d'un contrôle par la Commission. Il est manifeste en outre que les plans doivent être fondés sur l'information spécifique fournie par chaque fabricant, de sorte qu'un plan général ne pourrait satisfaire aux exigences de la directive que s'il tenait compte de chaque établissement particulier.

20. En ce qui concerne le deuxième argument, le gouvernement italien déclare que 220 établissements, sur 391, ont effectivement été inspectés, les autres ayant été soumis à d'autres mesures de contrôle, alors que la Commission se fonde sur des lettres de ce gouvernement déclarant que le nombre d'établissements devant être inspectés est de 710 et que le nombre de ceux qui l'ont été est de 179. Il apparaît là encore que le gouvernement italien n'a pas produit de preuve à l'appui de son affirmation ultérieure.

21. Quoi qu'il en soit, même si des mesures ont été prises pour réduire l'étendue du manquement, leur succès est manifestement loin d'avoir été complet; en outre, l'objet d'un recours introduit au titre de l'article 169 du traité est fixé par l'avis motivé de la Commission et il est indifférent à cet égard que le manquement en question ait été ultérieurement éliminé [12].

22. Le fait que le niveau de conformité avec les deux exigences en question se situe en réalité autour de 25 % est encore aggravé par le fait que le délai de transposition de la directive a expiré le 8 janvier 1984 et que les dispositions italiennes pertinentes sont en vigueur depuis 1988. Bien que la Commission ait admis que le délai de transposition ne s'étend pas aux mesures destinées à être prises «dans une seconde étape» par les autorités compétentes, celles-ci disposaient à l'évidence d'un temps plus que suffisant pour mettre en œuvre ces mesures.

12 — Voir, par exemple, l'arrêt du 2 décembre 1992, Commission/Irlande (C-280/89, Rec. p. I-6185, point 7).

Conclusion

23. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de:

— déclarer que, en ne veillant pas à l'établissement des plans d'urgence visés au troisième tiret de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 82/501/CEE du Conseil, du 24 juin 1982, concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, et à la réalisation de toutes les inspections ou autres mesures de contrôle visées à l'article 7, paragraphe 2, de cette directive, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE;

— condamner la République italienne aux dépens.