CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO TIZZANO

présentées le 5 juillet 2001 [1]

I — Préambule

1. Par le présent recours, introduit le 3 août 1999 conformément à l'article 226 CE, la Commission entend faire constater par la Cour de justice que, en n'établissant pas des plans de gestion des déchets pour l'ensemble de son territoire ni pour l'ensemble des déchets et en n'ayant pas inclus de chapitre relatif aux déchets d'emballages dans tous les plans de déchets ayant été adoptés, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent. Lesdites obligations résultent des articles 7, paragraphe 1, de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 39, qui parlait du reste alors de «plans d'élimination»), telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991 (JO L 78, p. 32), 6, paragraphe 1, de la directive 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux (JO L 377, p. 20), et 14, de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages (JO L 365, p. 10).

1 — Langue originale: l'italien.

II — Cadre juridique

A — *La réglementation communautaire*

1. La directive 75/442 et les modifications introduites par la directive 91/156.

2. La directive 75/442 est la moins récente parmi celles s'appliquant à la présente espèce. Il est donc utile de noter qu'elle a subi au fil du temps diverses modifications, résultant en particulier de la directive 91/156, qui a remplacé ses douze premiers articles afin de rendre plus efficaces les instruments visant à la réalisation de ses objectifs.

3. La directive en question vise à assurer l'élimination et la valorisation des déchets ainsi que d'encourager l'adoption de mesures destinées à limiter la production de déchets, notamment par la promotion des technologies «propres» et des produits recyclables et réutilisables (voir le quatrième considérant de la directive 91/156).

En particulier, l'article 5, dans la version d'origine, prévoyait que les États membres établissent ou désignent «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».

4. Plus spécifiquement, l'article 6 prévoyait ensuite dans sa version d'origine que:

«La ou les autorités compétentes visées à l'article 5 sont tenues d'établir aussitôt que possible un ou plusieurs plans portant notamment sur:

— les types et les quantités de déchets à éliminer,

— les prescriptions techniques générales,

— les sites appropriés pour l'élimination,

— toutes les dispositions spéciales concernant des déchets particuliers.

Ce ou ces plans peuvent inclure par exemple:

— les personnes physiques ou morales habilitées à procéder à l'élimination des déchets,

— l'estimation des coûts des opérations d'élimination,

— les mesures susceptibles d'encourager la rationalisation de la collecte, du tri et du traitement des déchets.»

5. Quant au délai pour la transposition de la directive 75/442, l'article 13 prévoyait dans sa version d'origine:

«Les États membres mettent en vigueur les mesures nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de vingt-quatre mois à compter de sa notification et en informent immédiatement la Commission.»

6. Cette notification est intervenue le 18 juillet 1975.

7. À la suite des modifications introduites par la directive 91/156, l'article 6 de la directive 75/442 repris ci-dessus dispose désormais que:

«Les États membres établissent ou désignent la ou les autorités compétentes chargées de la mise en œuvre de la présente directive.»

8. À son tour, l'article 7, paragraphe 1, de la directive 75/442, dans le texte résultant des modifications introduites par la directive 91/156, prévoit à présent que:

«Pour réaliser les objectifs visés aux articles 3, 4 et 5, les autorités compétentes visées à l'article 6 sont tenues d'établir dès que possible un ou plusieurs plans de gestion des déchets. Ces plans portent notamment sur:

— les types, les quantités et les origines des déchets à valoriser ou à éliminer,

— les prescriptions techniques générales,

— toutes les dispositions spéciales concernant des déchets particuliers,

— les sites et installations appropriés pour l'élimination.

Ces plans peuvent, par exemple, inclure:

— les personnes physiques ou morales habilitées à gérer les déchets,

— l'estimation des coûts des opérations de valorisation et d'élimination,

— les mesures appropriées pour encourager la rationalisation de la collecte, du tri et du traitement des déchets.»

9. Quant au délai pour la transposition de la directive 91/156, l'article 2, paragraphe 1, premier alinéa, dispose que:

«Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 1er avril 1993. Ils en informent immédiatement la Commission.»

10. Nous rappelons également que, selon l'article 1er, sous a), de la directive 75/442, modifiée par la directive 91/156, par «déchet» on entend:

«toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire.

La Commission [...] établira, au plus tard le 1er avril 1993, une liste des déchets appartenant aux catégories énumérées à l'annexe I. Cette liste fera l'objet d'un réexamen périodique et, au besoin, sera révisée selon la même procédure.»

11. Sur la base de cette disposition, la Commission a adopté le 20 décembre 1993 la décision 94/3/CE établissant une liste de déchets en application de l'article 1er point a) de la directive 75/442 (JO L 5, p. 15). Ladite liste est dénommée «catalogue européen des déchets».

2. La directive 91/689

12. La directive 91/689 a pour objet le rapprochement des législations des États membres sur la gestion contrôlée des déchets dangereux (voir article 1er, paragraphe 1). Son article 6, paragraphe 1, dispose que:

«Conformément à l'article 7 de la directive 75/442/CEE, les autorités compétentes élaborent, séparément ou dans le cadre de leurs plans généraux de gestion des déchets, des plans de gestion des déchets dangereux, qu'elles rendent publics.»

13. Selon ce qui est prévu par l'article 10, paragraphe 1, de la directive 91/689, tel que remplacé par la directive 94/31/CE du Conseil, du 27 juin 1994 (JO L 168, p. 28),

«Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 27 juin 1995. Ils en informent immédiatement la Commission.»

14. Il faut ajouter que, en application de l'article 1er, paragraphe 4, de la directive 91/689, le Conseil a adopté le 22 décembre 1994 la décision 94/904/CE, établissant une liste de déchets dangereux (JO L 356, p. 14).

15. Nous rappelons ensuite que la directive 91/689 a remplacé, en l'abrogeant, la

directive 78/319/CEE du Conseil, du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux (JO L 84, p. 43). L'article 12, paragraphe 1, de cette dernière directive disposait que:

«Les autorités compétentes établissent et tiennent à jour des programmes pour l'élimination des déchets toxiques et dangereux. Ces programmes portent notamment sur:

— les types et les quantités de déchets à éliminer;

— les méthodes d'élimination;

— les centres de traitement spécialisés, si nécessaire;

— les sites de dépôt appropriés.

Les autorités compétentes des États membres peuvent inclure d'autres aspects particuliers, notamment une estimation des coûts des opérations d'élimination.»

16. Pour ce qui concerne le délai de transposition de la directive 78/319, l'article 21, paragraphe 1, de celle-ci prévoyait que:

«Les États membres mettent en vigueur les mesures nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de 24 mois à compter de sa notification et en informent immédiatement la Commission.»

17. Cette notification est intervenue le 22 mars 1978.

3. La directive 94/62

18. La directive 94/62 a pour objet «d'harmoniser les mesures nationales concernant la gestion des emballages et des déchets d'emballages afin, d'une part, de prévenir et de réduire leur incidence sur l'environnement des États membres et des pays tiers et d'assurer ainsi un niveau élevé de protection de l'environnement et, d'autre part, de garantir le fonctionnement du marché intérieur et de prévenir l'apparition d'entraves aux échanges et de distorsion et restriction de concurrence dans la Communauté» (voir article 1er, paragraphe 1).

19. L'article 14 de la directive 94/62, intitulé «Plans de gestion» dispose que:

«Conformément aux objectifs et aux mesures visés par la présente directive, les États membres incluent, dans les plans de gestion des déchets qui doivent être établis conformément à l'article 7 de la directive 75/442/CEE, un chapitre spécifique sur la gestion des emballages et des déchets d'emballage [...]».

20. En vertu de l'article 22, paragraphe 1, de la directive 94/62, «les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 30 juin 1996. Ils en informent immédiatement la Commission.»

B — *La réglementation nationale*

21. Les mesures de transposition communiquées à la Commission par la République française, telles qu'elles ont été en vigueur à l'échéance du délai fixé dans l'avis motivé du 5 août 1998, se trouvent dans la loi n° 75-633, du 15 juillet 1975, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux [Journal officiel de la République française] (JORF) du 16 juillet 1975, p. 7279), telle que modifiée et complétée par les lois n^{os} 92-646, du 13 juillet 1992, relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement (JORF du 14 juillet 1992, p. 9461), et n° 95-101, du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement (JORF du 3 février 1995, p. 1840, ci-après la «loi n° 75-633»).

22. L'article 10, premier alinéa, de la loi n° 75-633 prévoit que:

«Des plans nationaux d'élimination doivent être établis par le Ministre chargé de l'Environnement, pour certaines catégories de déchets dont la liste est établie par décret [...], à raison de leur degré de nocivité ou de leurs particularités de traitement et de stockage» [2].

23. Aux termes de l'article 10-1, premier alinéa, de la loi n° 75-633:

«Chaque région doit être couverte par un plan régional ou interrégional d'élimination des déchets industriels spéciaux.»

2 — Note sans objet pour la version française.

24. L'article 10-2, premier alinéa, de la loi n° 75-633 dispose que:

«Chaque département doit être couvert par un plan départemental ou interdépartemental d'élimination des déchets ménagers et des autres déchets mentionnés à l'article L.373-3, du code des communes.»

25. Ces dispositions législatives ont été précisées ultérieurement par les décrets n° 93-139, du 3 février 1993, relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés (JORF du 4 février 1993, p. 1874), et n° 93-140, du 3 février 1993, relatif aux plans d'élimination des déchets autres que les déchets ménagers et assimilés (JORF du 4 février 1993, p. 1875).

26. Ces décrets ont ensuite été remplacés par le décret n° 93-1008, du 18 novembre 1996, relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés (JORF du 24 novembre 1996, p. 17138), ci-après le «décret n° 96-1008»), et par le décret n° 96-1009, du 18 novembre 1996, relatif aux plans d'élimination des déchets industriels spéciaux (JORF du 24 novembre 1996, p. 17140). Parmi les modifications apportées par le décret n° 96-1008, est incluse l'obligation de prévoir, dans les plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés, l'indication des solutions adoptées pour l'élimination des déchets d'emballages.

III — Analyse

27. Par le présent recours, la Commission reproche à la République française un manquement aux directives 75/442 (modifiée), 91/689 et 94/62, à cause de l'insuffisance persistante des plans de gestion des déchets du point de vue tant de la couverture géographique que de la couverture matérielle, ainsi qu'en raison de l'absence dans lesdits plans d'un chapitre spécifique relatif aux déchets d'emballages. Nous analyserons séparément et dans l'ordre les trois griefs.

A — *Sur le caractère incomplet de la couverture géographique des plans de gestion*

1. Préambule

28. La Commission reproche en premier lieu le fait qu'à la date de dépôt de sa requête, il ressortait des informations fournies par les autorités françaises elles-mêmes, que 11 des 100 départements et 6 des 26 régions françaises ne disposaient pas encore d'un plan de gestion des déchets, bien que les délais pour la transposition de la directive 75/442, modifiée par la directive 91/156, et de la directive 91/689 fussent expirés, respectivement, le 1er avril 1993 (mais déjà à l'origine le 18 juillet 1997) et le 27 juin 1995.

29. De son côté, le gouvernement français reconnaît le bien-fondé de la remarque, au moins pour ce qui concerne une dizaine de départements et quatre régions; mais il objecte que l'absence de plan ne constituerait pas une violation des articles 7, paragraphe 1, de la directive 75/442 (telle que modifiée par la directive 91/156) et 6, paragraphe 1, de la directive 91/689, et ce pour une série de raisons liées au caractère, pour ainsi dire, «variable» du délai imposé aux États membres pour satisfaire auxdites directives, aux difficultés rencontrées par les autorités françaises dans l'élaboration de ces plans, et au fait que, au niveau de la transposition, le législateur national s'est fixé des objectifs plus ambitieux que ceux prévus par les directives en question.

2. La question du respect du délai dans la mise en œuvre des directives

30. Commençons par le premier point, c'est-à-dire par la question du respect du délai dans l'exécution des directives.

31. D'après le gouvernement français, l'article 7, paragraphe 1, de la directive 75/442 (ainsi que l'article 6, paragraphe 1, de la directive 91/689 qui y renvoie) n'impose pas la réalisation des plans de gestion dans le délai fixé pour la transposition de ces directives. Les dispositions précitées, souligne le gouvernement défendeur, n'imposent aux autorités nationales compétentes que l'obligation d'élaborer «dès que possible» un ou plusieurs plans de gestion, sans que cela implique nécessairement la couverture totale du territoire national dans ledit délai. Pour que les directives en question puissent être considérées comme mises en œuvre dans le délai, il pourrait ainsi suffire que les autorités nationales aient donné la preuve d'avoir agi, dans le délai prévu, avec la diligence nécessaire pour la préparation des tâches nécessaires à l'obtention du résultat voulu par les directives, à savoir qu'elles aient défini le cadre réglementaire de la matière, entrepris les travaux techniques et organisé ce qui est nécessaire à l'élaboration ultérieure des plans.

32. Ce n'est toutefois pas l'avis de la Commission, selon laquelle l'expression «dès que possible» ne saurait être interprétée de façon à faire déraper la mise en œuvre des directives. Celles-ci ont imposé des délais précis, «au plus tard», auxquels les États membres étaient tenus de se conformer intégralement. Il ne suffirait donc pas que les États membres aient donné la preuve de leur diligence pour engager les procédures prévues et préparer les formalités nécessaires; puisque les directives imposent une obligation de résultat, c'est ce résultat que les États membres doivent garantir dans les délais prévus pour la transposition. À l'audience, la Commission a encore précisé que l'expression «dès que possible» veut probablement envisager, dans ce cas, l'éventuelle survenance de difficultés imprévues (par exemple, la nécessité d'une révision des plans ou de remédier à leur annulation judiciaire) qui pourraient justifier un retard dans la transposition intégrale d'une directive, sous

réserve cependant de l'obligation pour les autorités nationales de parer au plus pressé dans le sens voulu par la directive. En tout cas, conclut la Commission, même une interprétation large de cette expression ne pourrait pas justifier un manquement tel que celui de la République française, qui perdure encore aujourd'hui, malgré le long laps de temps qui s'est écoulé depuis l'expiration du délai de transposition des directives en question.

33. De notre côté, nous observons tout d'abord que l'expression litigieuse non seulement n'est pas des plus claires, mais qu'elle n'est pas non plus des plus fréquentes dans la pratique communautaire et qu'elle l'est au contraire encore moins dans les termes repris des directives en question. En effet, si les dispositions communautaires déjà peu nombreuses qui l'utilisent (pour la plupart à propos d'obligations de transmission de données et d'informations) la font suivre d'habitude par une formule inéquivoque: «et au plus tard le...» [3], beaucoup plus rares sont les cas dans lesquels l'expression se présente de façon tout à fait isolée et sans autres précisions, précisément comme dans les directives en question [4].

34. Cela ne fait qu'accentuer, évidemment, l'ambiguïté intrinsèque de l'expression dans le contexte de ces directives et son apparente contradiction avec les dispositions fixant des délais précis pour leur transposition; une ambiguïté qu'il faut faire remonter, selon toute probabilité à un de ces compromis qui marquent souvent, dans les instances communautaires, les négociations pour la mise en vigueur de directives aussi complexes, comme semble le confirmer également le rapprochement avec la proposition de la Commission qui est à l'origine de la directive 75/442, dans laquelle, en effet, on ne retrouve aucune trace de cette expression [5]. C'est aussi pour ce motif qu'il nous paraît, en tout état de cause, opportun d'éviter toute prétention d'effectuer sur ce point une analyse de portée générale et au contraire de circonscrire l'interprétation de l'expression à son contexte spécifique, comme l'a du reste suggéré la Commission elle-même.

35. Cela étant, et en revenant aux deux thèses en présence, nous devons dire que,

3 — Voir, par exemple, l'article 1er, point 5, de la directive 98/93/CE du Conseil, du 14 décembre 1998, modifiant la directive 68/414/CEE, faisant obligation aux États membres de la CEE de maintenir un niveau minimal de stock de pétrole brut et/ou de produits pétroliers (JO L 358, p. 100); l'article 7, paragraphe 3, troisième tiret, de la directive 1999/2/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 février 1999, relative au rapprochement des législations des États membres sur les denrées et ingrédients alimentaires traités par ionisation (JO L 66, p. 16), et l'article 12 de la directive 2000/26/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 mai 2000, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE du Conseil (quatrième directive sur l'assurance automobile) (JO L 181, p. 65).

4 — Voir, par exemple, article 1er, paragraphe 2, de la directive 1999/97/CE de la Commission, du 13 décembre 1999, portant modification de la directive 95/21/CE concernant l'application aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté ou dans les eaux relevant de la juridiction des États membres des normes internationales relatives à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord des navires (contrôle par l'État du port) (JO L 331, p. 67), et article 12, paragraphe 4, de la directive 2000/29/CE du Conseil, du 8 mai 2000, concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté (JO L 169, p. 1).

5 — Voir article 10 de la proposition de directive du Conseil relative à l'élimination des déchets (JO 1974, C 142, p. 6).

quoique à divers degrés et pour des motifs opposés, toutes deux nous laissent perplexes. Celle de la Commission nous apparaît en effet trop réductrice, parce que, si l'on pousse ses conséquences logiques, elle amènerait à conclure que l'expression en question devrait être considérée comme non écrite. Il nous paraît en revanche que, si cette expression est utilisée ici et non ailleurs, cela doit pourtant signifier quelque chose; du reste, la Commission a reconnu qu'il en résulte une certaine tolérance par rapport aux difficultés éventuellement rencontrées par les autorités nationales, même si ensuite dans les exemples qu'elle a fournis, et surtout dans l'approche générale qui a suivi, elle en a trop limité le champ d'application. À son tour, la thèse française nous semble excessive dans le sens opposé, parce que, au moins pour ce qui nous intéresse ici, elle amène en définitive à neutraliser la règle du délai de transposition des directives: tant parce qu'elle rend ce délai variable et incertain, en le remplaçant par une échéance indéfinie, que parce qu'elle le fait varier d'un État à l'autre, au détriment de l'uniformité d'application des directives.

36. Il est à peine nécessaire de rappeler au contraire que la fixation d'un délai pour la transposition d'une directive est destinée à assurer la sécurité et l'uniformité de son application dans tous les États membres et que l'on ne saurait donc en faire abstraction que dans des cas exceptionnels et en vertu de motivations précises [6]. Du reste, si jamais il fallait avoir une confirmation de la considération évidente qui précède, il suffirait de rappeler que c'est justement en raison du défaut de transposition des directives en question dans les délais qu'elles ont prévus, que la Commission a engagé diverses procédures d'infraction à l'encontre des États membres et que ces procédures, à part celles encore en cours [7] ou déjà terminées en faisant droit aux demandes de la Commission [8], se sont toutes achevées par des décisions défavorables à l'État défendeur [9]. Il est vrai que dans aucune des procédures engagées jusqu'ici ne s'est posée, comme dans la présente instance, une question d'interprétation de l'expression «dès que possible». Mais il est également vrai que, dans celles-ci, la Cour a toujours jugé sévèrement les retards des États membres, sans jamais mettre en doute le fait que cette expression puisse influer d'une façon quelconque sur l'appréciation de ces retards. Au contraire, elle a affirmé très clairement que le respect «des obligations plus spécifiques d'établir un plan d'élimination des déchets et d'établir et de tenir à jour des programmes pour l'élimination des déchets toxiques et dangereux, prévues respectivement à l'article 6 [devenu article 7, paragraphe 1] de la directive 75/442 et à l'article 12 de la directive 78/319 [équivalant de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 91/689] [...] consti[tue] une condition nécessaire afin de réaliser pleinement les objectifs» desdites directives [10], et il a considéré comme «grave» le manquement à ces obligations dans les délais fixés [11], même s'il est limité à

6 — Voir, par exemple, les arrêts du 11 juillet 1985, Commission/Italie (101/84, Rec. p. 2629, point 16); du 10 juillet 1990, Commission/Allemagne (C-217/88, Rec. p. I-2879, point 33), et du 4 juillet 1996, Grèce/Commission (C-50/94, Rec. p. I-3331, point 39, où figurent d'autres références).

7 — Voir affaires Commission/Irlande (C-461/99); Commission/Italie (C-466/99); Commission/Royaume-Uni (C-35/00), et Commission/Grèce (C-132/00), pendantes devant la Cour.

8 — Voir affaire Commission/Luxembourg (C-401/00) radiée par une ordonnance du 13 juin 2001, à la suite de la renonciation de la Commission.

9 — Voir arrêts du 13 décembre 1991, Commission/Italie (C-33/90, Rec. p. I-5987); du 7 avril 1992, Commission/Grèce (C-45/91, Rec. p. I-2509), et du 4 juillet 2000, Commission/Grèce (C-387/97, Rec. p. I-5047).

10 — Arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, précité, point 95.

11 — Ibidem.

une partie très réduite du territoire, telle qu'une vallée [12] ou un seul département [13].

37. S'il en est ainsi, alors quelle signification faut-il attribuer à l'expression «dès que possible» dès lors que, si elle a été insérée dans certaines dispositions des directives examinées, quels que soient les motifs ou la date de cette insertion, elle devra pourtant se voir reconnaître une signification et une fonction? Il nous paraît que, pour répondre à cette question, une première observation s'impose de toute évidence: à savoir que la marge d'incertitude et la latitude induites par cette expression sont liées à l'indéniable complexité des tâches que ces directives requièrent des États membres et en particulier à la conscience, que la Commission elle-même semble partager, des difficultés qui accompagnent normalement l'élaboration des plans de gestion des déchets pour l'ensemble du territoire national. Dans cette perspective, on peut alors retenir que l'insertion de l'expression dans les directives en question tire son origine de la conscience qu'il est possible, voire même probable, que ces difficultés se révèlent particulièrement importantes et contraignent les États membres à devoir disposer d'un délai plus long. Toutefois, si néanmoins les directives ne prévoient pas de dérogations concernant les délais de leur transposition, il faut en déduire que les difficultés envisagées n'autorisent pas en elles-mêmes, et malgré l'expression en question, une prorogation automatique de ces délais. Pour qu'une telle éventualité puisse au contraire être prise en compte sans donner lieu à des abus et surtout pour qu'elle puisse se concilier avec les principes généraux et avec l'obligation de transposition des directives dans les délais, il faut évidemment que soient réunies des conditions très précises et rigoureuses. En particulier, il faut, à notre avis, tout au moins que les difficultés invoquées soient importantes et qu'elles aient un fondement objectif, qu'il y ait des preuves claires de la diligence mise en œuvre par les autorités nationales pour exécuter avec le maximum de zèle les obligations prévues par la directive, la nécessité (ou le risque) d'un dérapage soit communiquée en temps utile à la Commission, que la situation soit contrôlée ensemble avec cette dernière, en recourant plutôt à sa collaboration conformément au principe de coopération loyale et réciproque, que le retard soit contenu dans les limites temporelles strictement nécessaires.

38. Si l'on admet cependant que tels puissent être le sens et la portée de l'expression «dès que possible», il nous semble alors vraiment difficile de conclure que les conditions indiquées sont réunies dans le cas d'espèce. Quand bien même voudrait-on en effet considérer comme importantes les difficultés que la République française a rencontrées et quelle que soit la diligence que l'on voudrait lui reconnaître dans l'engagement de mettre en œuvre pleinement les directives en question, il demeure le fait que les retards qui se sont accumulés à cet égard sont vraiment excessifs et ne peuvent être justifiés même en recourant à l'interprétation la plus large de l'expression en question. Nous nous bornerons à ce sujet à rappeler que, au-delà des différentes modifications apportées aux directives 75/442 et 78/319,

12 — Arrêt du 9 novembre 1999, Commission/Italie (C-365/97, Rec. p. I-7773, points 69 et 70).

13 — Arrêt du 7 avril 1992, Commission/Grèce, précité.

les délais pour l'exécution des obligations univoques que celles-ci ont toujours imposées sont échus, respectivement, le 18 juillet 1977 et le 22 mars 1980; malgré tout, les retards auraient été tout aussi excessifs même si l'on voulait tenir compte exclusivement de la période qui s'est écoulée entre le 1er avril 1993 ou le 27 juin 1995 (délais de transposition des directives 91/156 et 91/689) et le mois d'octobre 1998 (expiration du délai de deux mois indiqué dans l'avis motivé du 5 août 1998 adressé à la République française) [14].

39. Pour ce motif, nous ne pouvons pas nous associer à la critique tenant au manque de bon sens que le gouvernement défendeur adresse à la Commission en prétendant que tout le territoire français était couvert par des plans de gestion des déchets déjà lorsque la présente procédure a été engagée et du fait qu'elle n'a pas apprécié en revanche la diligence dont les autorités nationales auraient fait preuve en garantissant que 85 à 90 % des départements et des régions disposaient de plans de gestion des déchets après plusieurs années d'efforts tendant à la transposition des directives 75/442 et 91/689. Il nous est d'autant plus difficile de nous associer à cette accusation si l'on tient compte des positions sévères de la jurisprudence communautaire sur l'exigence de la mise en œuvre pleine et intégrale des directives en cause [15] et des motivations qui les inspirent, lesquelles partent de l'idée que «les conséquences du non-respect de l'obligation résultant de l'article 4, premier alinéa, de la directive 75/442 modifiée risquent, par la nature même de cette obligation, de mettre en danger la santé de l'homme et de porter préjudice à l'environnement, même dans une partie réduite du territoire d'un État membre» [16].

3. Sur les difficultés rencontrées par les autorités françaises

40. Comme nous l'avons rappelé ci-dessus, le gouvernement français soutient même que l'infraction qui lui est reprochée peut trouver une justification dans une série de difficultés qu'il a rencontrées, telles que la décision de la région Midi-Pyrénées de procéder elle-même, au lieu du gouvernement central, à l'établissement du plan régional, ou la particulière complexité technique que présente la rédaction des plans relatifs aux îles (Corse et Guadeloupe) ou aux régions d'outre-mer (Guyane) par rapport aux plans des régions

14 — Il ne faut pas oublier, pour mieux apprécier le bien-fondé de l'argument français à propos du prétendu manque de temps pour transposer les directives en question, que la Cour a souligné à plusieurs reprises que «les gouvernements des États membres participent aux travaux préparatoires des directives et doivent, dès lors, être en mesure d'élaborer les dispositions législatives nécessaires à leur mise en œuvre dans le délai fixé» [arrêt du 1er mars 1983, Commission/Belgique (301/81, Rec. p. 467, point 11)].

15 — La Cour a jugé «considérable» une infraction à ces obligations qui a perduré pendant trois ans (voir l'arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, précité, points 26 et 98, en se référant à la période qui s'est écoulée entre l'entrée en vigueur du traité UE et l'avis motivé de la Commission). Dans la même ligne rigoureuse, nous rappelons également que la Cour a jugé insuffisante la simple adoption d'une disposition d'ordre général par laquelle un État membre confie aux régions la tâche d'élaborer les plans d'élimination des déchets sans que celles-ci les adoptent concrètement dans le délai prévu pour la transposition (voir arrêt du 13 décembre 1991, Commission/Italie, précité, points 22 à 25, avec une référence tant à l'ancien article 6 de la directive 75/442, qu'à l'article 12, paragraphe 1, de la directive 78/319, désormais abrogée).

16 — Arrêt du 9 novembre 1999, Commission/Italie, précité, point 70.

de la France métropolitaine. Même le défaut d'adoption de certains plans départementaux serait dû, en particulier, à des situations géographiques complexes (Paris) ou à des décisions de l'autorité judiciaire.

41. À la lumière de ce que nous venons de dire, toutefois, il ne nous semble pas que de telles argumentations puissent justifier des retards aussi importants. Nous devons rappeler, par ailleurs, la jurisprudence constante de la Cour, confirmée à plusieurs reprises, même à propos de la transposition des directives en question, selon laquelle «un État membre ne saurait exciper de situations internes, telles les difficultés d'application apparues au stade de l'exécution de l'acte communautaire, pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant des normes du droit communautaire» [17]. Selon une jurisprudence constante de la Cour [18], les autorités françaises n'auraient pu justifier le manquement ou l'exécution tardive que si elles avaient démontré l'impossibilité objective d'exécuter les obligations spécifiques imposées par les directives 75/442 et 91/689, mais en l'espèce il ne nous semble pas que les difficultés invoquées se présentent comme des cas d'impossibilité objective, ni du reste que ces autorités les aient évoquées comme telles.

17 — Arrêt du 7 avril 1992, Commission/Grèce, précité, point 21, rendu dans une affaire ayant précisément pour objet les obligations d'établir des plans d'élimination des déchets prévus par l'article 6 de la directive 75/442 dans sa version d'origine, et de l'article 12, paragraphe 1, de la directive 78/319; voir aussi l'arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, précité, point 70 et, à propos de «difficultés techniques» de mise en œuvre d'une directive, l'arrêt du 1er octobre 1998, Commission/Espagne (C-71/97, Rec. p. I-5991, point 15).

18 — Voir, dans ce sens, l'arrêt du 25 mai 2000, Commission/Belgique (C-307/98, Rec. p. I-3933, point 54, où figurent d'autres rappels).

4. Sur les objectifs du législateur français

42. Enfin, toujours dans la tentative de justifier le retard en question, le gouvernement français souligne que le législateur national se serait fixé des objectifs plus ambitieux que ceux poursuivis par les directives 75/442 et 91/689, en cherchant en particulier à anticiper la transposition de la directive 1999/31/CE [19] par rapport à l'échéance officielle du 16 juillet 2001 (voir article 16, paragraphe 1).

43. Cependant, même cette thèse ne nous semble pas convaincante. S'il est vrai, en effet, que nombreuses sont les directives d'harmonisation partielle qui permettent expressément aux États membres d'adopter des dispositions nationales plus complètes ou plus rigoureuses que celles qui doivent former l'objet de la transposition, cela ne justifie naturellement pas d'éventuels retards dans l'obtention du résultat voulu par les directives. En plus, en effet, de confirmer clairement et sévèrement les principes bien connus de l'obligation de transposer dans le délai une directive, la jurisprudence de la Cour a également expliqué que, quand les institutions communautaires procèdent à des modifications successives d'une directive, les États membres ne peuvent pas retarder la transposition de cette dernière pour procéder à la

19 — Directive du Conseil, du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets (JO L 182, p. 1).

transposition conjointe de toutes les directives [20].

44. Pour conclure donc sur le premier grief formulé par la Commission, nous estimons que, en n'ayant pas encore pourvu à l'élaboration de plans de gestion des déchets pour l'ensemble de son territoire, la République française n'a pas satisfait aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 7, paragraphe 1, de la directive 75/442, modifiée, et 6, paragraphe 1, de la directive 91/689.

B — *Sur le caractère incomplet de la couverture matérielle des plans de gestion*

1. Sur l'insuffisance des éléments sur lesquels la Cour est appelée à se prononcer

45. En abordant maintenant le fond des griefs formulés par la Commission à l'encontre de la République française dans la présente instance, il faut partir des remarques concernant le caractère matériellement incomplet des plans de gestion. Sur ce point, d'ailleurs, le gouvernement défendeur a soulevé une exception de caractère préliminaire fondée sur une prétendue insuffisance des indications fournies dans le recours de la Commission à propos des éléments de droit et de fait nécessaires aux fins du litige devant la Cour. Selon ledit gouvernement, en effet, les critiques de la Commission seraient motivées par des doutes vagues sur l'exhaustivité de la couverture matérielle des plans de gestion et manqueraient donc à l'obligation «d'indiquer [...] les griefs précis sur lesquels la Cour est appelée à se prononcer, ainsi que, de manière à tout le moins sommaire, les éléments de droit et de fait sur lesquels ces griefs sont fondés» [21].

46. Nous devons toutefois rappeler que c'est surtout la Commission qui a dénoncé le manque d'informations et qui a fait valoir que celles transmises par le gouvernement défendeur au cours de la phase précontentieuse de la présente procédure ne lui ont pas facilité la tâche pour vérifier si la totalité des déchets faisant l'objet des directives en question avait été effectivement prise en considération par les plans de gestion déjà élaborés par la République française. En particulier, la Commission a invoqué le fait que les dispositions nationales qui lui ont été communiquées font référence à des notions de déchets propres au droit français, notions dont la portée matérielle n'est même pas définie; en conséquence, elle n'a pas pu opérer une comparaison entre les notions correspondantes des directives et, en particulier, vérifier si des catégories de déchets reste-

20 — Voir arrêt du 1er juin 1995, Commission/Italie (C-182/94, Rec. p. I-1465, point 6). Dans le même sens, voir l'arrêt du 10 mai 2001, Commission/Pays-Bas (C-152/98, Rec. p. I-3463, point 21), à propos du cas d'un changement de la politique de la Communauté en matière de lutte contre la pollution de l'eau qui s'est concrétisée par des directives successives dont la Commission a reproché le défaut de transposition dans les délais qui y étaient impartis.

21 — Arrêt du 31 mars 1992, Commission/Danemark (C-52/90, Rec. p. I-2187, point 17), où figurent d'autres références.

raient encore exclues des plans de gestion nationaux et lesquelles, bien que couvertes par la réglementation communautaire. Il en résulte le choix de reprocher à la République française le manque d'exhaustivité matérielle desdits plans, en corroborant le grief par des arguments qui ne portent que sur certaines catégories de déchets, mais en exprimant le doute qu'ils pourraient s'étendre à d'autres cas.

47. Nous croyons que le grief soulevé par la Commission est fondé, non seulement parce qu'on ne saurait nier les retards avec lesquels la République française lui a communiqué les dispositions d'application des directives 75/442 et 91/689, dont certains, comme nous le verrons, ont même été signalés au cours de la présente instance. Le fait est qu'en réalité, tant dans l'avis motivé que dans l'acte introductif de la présente instance, les doutes formulés par la Commission n'épuisent pas la motivation des griefs formulés contre le gouvernement défendeur, mais ils sont plutôt destinés à servir de prémisses au choix de la Commission de sélectionner, comme preuve de l'infraction, seulement trois catégories de déchets pour lesquels les éléments disponibles permettent de procéder à des commentaires adéquats des informations. Donc le fait que, en présence d'informations jugées inadéquates par rapport aux obligations imposées par la directive [22], la Commission se soit limitée à exprimer la crainte que ces trois cas ne soient pas isolés ne préjudicie nullement, à notre avis, de la recevabilité du recours dans cette mesure.

22 — Quant aux obligations de communication des mesures de transposition des directives en question, voir articles 7, paragraphe 2, et 16, paragraphe 1, de la directive 75/442, modifiée, article 2, paragraphe 2, de la directive 91/156 et articles 8, paragraphe 1, et 10, paragraphes 1 et 3, de la directive 91/689.

2. Sur le mérite du grief: les prémisses

48. Comme nous venons de le voir, pour contester le caractère incomplet de la couverture matérielle des plans de gestion, en violation des articles 7, paragraphe 1, de la directive 75/442, modifiée, et 6, paragraphe 1, de la directive 91/689, la Commission prend comme références trois catégories de déchets: les polychlorobiphényles (ci-après les «PCB»), les déchets d'activités médicales et les déchets ménagers spéciaux.

49. Le gouvernement français réplique tout d'abord avec une remarque de caractère général. Il soutient en effet qu'il s'est conformé aux dispositions des directives en question en déterminant différentes catégories de déchets qui couvrent intégralement tous les déchets faisant l'objet des directives communautaires. Et ce même si la technique choisie a été quelque peu particulière, étant donné qu'il a procédé comme suit:

— pour certains déchets, tels que les «déchets ménagers et assimilés» et les «déchets industriels spéciaux», il en a fourni une définition dans une circulaire ministérielle du 1er mars 1994 (déposée du reste seulement au cours de la présente instance), par laquelle ont été également imparties certaines directives concernant l'élaboration des plans de gestion régionaux ou départementaux;

— plus généralement, par le décret n° 97-157, du 15 mai 1997, relatif à la classification des déchets dangereux (JORF du 23 mai 1997, p. 7764, ci-après: le «décret n° 97-157», qui lui aussi n'a été produit qu'en cours de procédure), il a été prévu d'établir une classification complète des déchets dangereux, quoique sous la forme d'une simple nomenclature de ceux-ci (annexe II du décret 97-157) et, partant, sans aucune disposition spécifique quant à leur gestion. Cependant, si nous avons bien compris, le gouvernement français estime avoir établi de cette façon un point de référence précis pour l'élaboration des plans de gestion dépourvus d'indications spécifiques quant aux déchets dangereux, en permettant d'étendre ces plans à tous les déchets prévus par les directives examinées.

50. Il n'existe donc pas, conclut la République française, de catégories résiduelles de déchets qui échapperaient aux dispositions des plans de gestion, de sorte que les obligations imposées par les directives auraient été entièrement exécutées.

51. La Commission se borne à souligner que le gouvernement français lui fournit seulement maintenant une définition de certaines catégories de déchets et qu'en tout état de cause, en dépit de ces informations, la technique législative choisie par ce gouvernement ne lui permet pas d'établir avec certitude si les catégories de déchets dont il est tenu compte dans les plans de gestion déjà existants, garantit effectivement la couverture voulue par la réglementation communautaire.

52. En effet, même en faisant abstraction du fait que les dispositions françaises précitées ont été communiquées avec un important retard, leur contenu ne paraît pas de nature à écarter les doutes de la Commission. Mais, en dehors de cela, il nous semble que la technique choisie par le gouvernement français pour la transposition des directives en question est elle-même discutable. Comme l'a relevé la Commission, en effet, le choix de transposer les directives en cause par une simple circulaire ministérielle ne peut pas ne pas susciter de perplexité, surtout à la lumière de la jurisprudence connue de la Cour selon laquelle, dans la transposition d'une directive, les États membres doivent prévoir un cadre légal précis dans le domaine concerné qui rende l'ordre juridique national conforme aux dispositions de la directive [23] de telle façon qu'aucun doute ou ambiguïté ne subsiste non seulement quant au contenu de la réglementation nationale applicable et à sa conformité avec la directive, mais aussi en ce qui concerne la valeur formelle de cette réglementation et son adéquation à servir de base juridique appropriée pour réglementer le secteur. C'est ainsi, par exemple, que, pour assurer une transposition correcte de la directive, une simple pratique ou une circulaire administrative ne suffit pas, étant donné que, à la différence des sources normatives authentiques, elles

23 — Voir, par exemple, les arrêts du 15 mars 1990, Commission/Pays-Bas (C-339/87, Rec. p. I-851, point 25); du 30 mai 1991, Commission/Allemagne (C-59/89, Rec. p. I-2607, point 28), et du 22 avril 1999, Commission/Royaume-Uni (C-340/96, Rec. p. I-2023, point 27).

n'offrent pas de garantie en termes de stabilité, de caractère contraignant et de publicité [24].

53. D'autre part, la technique de transposition consistant à adopter un décret ministériel contenant une simple nomenclature de déchets dangereux pour pouvoir ensuite l'utiliser aux fins de l'élaboration des plans de gestion qui ne tiennent pas expressément compte de cette catégorie de déchets ne nous semble pas satisfaisante non plus. Et ce parce que, comme le souligne la Commission dans la réplique, c'est justement dans les plans de gestion qu'il faut retrouver toutes les indications nécessaires pour déterminer les types de déchets auxquels ces plans s'appliquent, de façon à permettre à la Commission d'en vérifier l'exhaustivité quant à la couverture matérielle [25].

24 — Parmi beaucoup d'autres, voir les arrêts du 2 décembre 1986, Commission/Belgique (239/85, Rec. p. 3645, point 7); du 17 octobre 1991, Commission/Allemagne (C-58/89, Rec. p. I-4983, point 13); du 10 décembre 1991, Commission/Grèce (C-306/89, Rec. p. I-5863, point 19), et du 20 mars 1997, Commission/Allemagne (C-96/95, Rec. p. I-1653, point 38).

25 — Nous rappelons que l'article 7, paragraphe 1, de la directive 75/442, modifiée, prévoit que «[...] les autorités compétentes [...] sont tenues d'établir [...] un ou plusieurs plans de gestion des déchets. Ces plans portent notamment sur:
— les types, les quantités et les origines des déchets à valoriser ou à éliminer,
— les prescriptions techniques générales,
— toutes les dispositions spéciales concernant des déchets particuliers,
— les sites et installations appropriés pour l'élimination.
Ces plans peuvent, par exemple, inclure:
— les personnes physiques ou morales habilitées à gérer les déchets,
— l'estimation des coûts des opérations de valorisation et d'élimination,
— les mesures appropriées pour encourager la rationalisation de la collecte, du tri et du traitement des déchets».

54. Cela dit, nous passons à présent à l'examen précis des griefs portant sur ces trois catégories de déchets évoquées par la Commission.

3. Les polychlorobiphényles («PCB»)

55. En ce qui concerne les PCB, la Commission souligne que 22 des 26 régions françaises ne disposent pas du plan de gestion qui s'y rapporte. La République française ne nie pas que telle était la situation en octobre 1998, c'est-à-dire à l'expiration du délai indiqué dans l'avis motivé. Cependant, après avoir précisé qu'en novembre 1999 le nombre de régions dépourvues de plan s'était réduit à 12, le gouvernement défendeur objecte que cette carence qui perdure ne constitue pas une infraction à la directive 91/689 dans la mesure où les dispositions du décret n° 97-157 contenant une liste complète des déchets dangereux [26] doivent être considérées comme applicables aux plans régionaux qui ne tiennent pas expressément compte des PCB. À son avis, il serait désormais inutile, en tout état de cause, de procéder à la révision des plans de gestion régionaux restants, étant donné que serait en cours d'élaboration un plan national de décontamination et/ou d'élimination des appareils contenant des PCB, en application de la directive 96/59/CE du Conseil, du 16 septembre 1996, concernant l'élimination des polychlorobiphényles et

26 — Que les PCB doivent être considérés comme des déchets dangereux ne fait pas de doute, vu qu'ils sont expressément mentionnés à l'annexe I. A, point 10, de la directive 91/689.

des polychloroterphényles (PCB et PCT) (JO L 243, p. 31). En vertu de l'article 11, paragraphe 1, de cette directive, en effet, les États membres doivent établir des plans de décontamination et/ou d'élimination des appareils inventoriés et des PCB qu'ils contiennent au plus tard le 16 septembre 1999.

56. Nous pourrions nous borner à observer que le gouvernement français lui-même admet que, encore à ce jour, toutes les régions ne disposent pas d'un plan de gestion des PCB et en déduire que, de ce seul fait, le grief de la Commission portant sur cette catégorie de déchets devrait être considéré comme fondé. Malgré tout, dans un souci d'exhaustivité, nous nous arrêterons à présent brièvement aussi sur les autres arguments évoqués par le gouvernement français.

57. Quant à l'argument selon lequel les dispositions du décret n° 97-157 contenant une liste complète des déchets dangereux (y compris les PCB) sont applicables aux plans régionaux qui ne tiennent pas expressément compte des PCB, nous avons déjà dit que cette technique législative ne peut être considérée comme satisfaisante, parce qu'elle se limite, en substance, à un renvoi général, alors que l'article 7, paragraphe 1, de la directive 75/442 (à laquelle renvoie l'article 6, paragraphe 1, de la directive 91/689) impose que soient fournies des indications très précises dans les plans de gestion eux-mêmes à propos de ces déchets, comme pour tous les autres déchets.

58. En ce qui concerne ensuite la prétendue inutilité de la transposition de la directive 91/689 à la suite de l'adoption de la directive 96/59, nous devons relever, avec la Commission tout d'abord, que la directive 91/689 mentionne expressément les PCB et, par conséquent, on ne saurait en faire abstraction au stade de la transposition de cette directive, que les deux directives imposent des délais distincts de transposition et que la Commission n'a encore reçu du gouvernement français aucune nouvelle à propos de la transposition de la directive 96/59, qu'en toute hypothèse cette dernière n'autorise aucune dérogation relative à la transposition de la directive 91/689, que le fait que l'article 11 de la directive 96/59 prévoit que les États membres doivent établir des programmes et des plans de décontamination, de collecte et/ou d'élimination des appareils contenant des PCB ne saurait justifier l'absence de plans de gestion des substances contenant des PCB, et enfin qu'en tout cas on ne peut justifier le retard dans la transposition d'une directive (la directive 91/689 aurait dû être transposée au 27 juin 1995) en invoquant les travaux en cours pour la transposition d'une autre directive (en l'espèce, la directive 96/59).

59. À notre avis, le grief concernant les PCB doit donc être considéré comme fondé.

4. Les déchets d'activités médicales

60. Selon la Commission, le gouvernement français reconnaît lui-même qu'il y a encore cinq régions, parmi celles qui disposent déjà d'un plan de gestion des déchets, dont les plans ne couvrent pas les déchets d'activités médicales. Six autres régions seraient en revanche couvertes par des «schémas d'élimination des déchets hospitaliers», faisant l'objet d'une circulaire ministérielle du 21 septembre 1990 invitant les régions à s'équiper pour l'élimination des déchets hospitaliers et leur fournissant des indications générales concernant les méthodes et les instruments à employer dans ce but. La Commission rappelle cependant que ces schémas ne lui ont pas encore été communiqués par les autorités françaises et que, de ce fait, elle n'est pas en mesure d'en apprécier la conformité avec les prescriptions de la réglementation communautaire, d'autant plus que ces autorités auraient prévu de remplacer lesdits schémas par des «plans». En outre, la Commission émet de sérieuses réserves quant aux garanties de conformité aux exigences de la directive 75/442 que la circulaire ministérielle peut offrir. Elle en conclut que la République française n'aurait pas satisfait non plus aux obligations qui lui incombent en vertu des directives en question pour les six régions intéressées par lesdits schémas.

61. Le gouvernement français ne conteste pas que dans cinq régions il n'y a pas encore de plan de gestion pour la catégorie de déchets en cause, mais il souligne encore une fois que, étant donné l'usage de l'expression «dès que possible» à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 75/442, l'expiration du délai de transposition de cette dernière n'impliquerait pas un manquement à celle-ci. Quant aux six régions couvertes par les «schémas territoriaux d'élimination des déchets hospitaliers», le gouvernement français soutient que, en vertu de la circulaire précitée, lesdits schémas sont équivalents à des plans de gestion déjà élaborés pour d'autres régions, conformément aux articles 7, paragraphe 1, de la directive 75/442 et 6, paragraphe 1, de la directive 91/689. En tout cas, et tout en admettant ne pas les avoir communiqués dans le délai, il estime qu'un grief portant sur lesdits schémas avant que la Commission ne les aient examinés n'est pas admissible.

62. Nous ne croyons pas devoir nous arrêter sur les griefs relatifs aux cinq premières régions, étant donné que c'est le gouvernement défendeur lui-même qui admet le retard, il ne nous paraît pas qu'il puisse le justifier en invoquant l'expression «dès que possible», étant donné ce que nous avons dit précédemment à ce propos (ci-dessus, points 33 à 39). En revanche, quant aux six régions qui seraient couvertes par des «schémas territoriaux d'élimination des déchets hospitaliers», nous confirmons les réserves déjà exprimées ci-dessus, et partagées par la Commission, sur le recours à une simple circulaire ministérielle pour donner aux régions des instructions relatives à la future adoption desdits schémas. Même en admettant, malgré tout, que ceux-ci existent effectivement, quand bien même auraient-ils été notifiés à la Commission, nous observons que la circulaire en question ne contient aucune indication relative aux délais dans lesquels ils auraient dû être élaborés; en effet, elle se borne à

prévoir que, au cas où le cadre territorial de la région ne serait pas le mieux adapté, les préfets de régions peuvent décider, en collaboration avec les préfets des départements, que les travaux de préparation des schémas en question seront effectués, au moins en partie, au niveau départemental, ce qui s'entend comme une nouvelle confirmation de l'inadéquation de la circulaire en vue de la pleine mise en œuvre des directives.

63. Enfin, quant à l'objection que le gouvernement français soulève contre l'affirmation de la Commission selon laquelle ces schémas n'équivaudraient pas aux plans de gestion des déchets prévus par les directives communautaires en question, il nous suffit d'observer que la circulaire ministérielle concerne seulement les «déchets hospitaliers», alors que l'annexe I. A de la directive 91/689 fait référence à des catégories plus larges de déchets d'activités médicales, en y incluant (outre, justement, les «déchets des hôpitaux») également les «[déchets] d'autres activités médicales» (point 1) et les «produits pharmaceutiques, médicaments et produits vétérinaires» (point 2). En substance, tout au moins du point de vue du champ de couverture matérielle, les schémas (s'ils existent) ne sembleraient pas avoir la même portée que les plans de gestion faisant l'objet de la directive 91/689.

64. Le grief de la Commission concernant la catégorie des déchets d'activités médicales doit par conséquent être considéré comme fondé.

5. Les déchets ménagers spéciaux

65. Pour ce qui concerne enfin les déchets ménagers spéciaux, la Commission estime que la méthode de transposition choisie par le législateur français, selon laquelle cette catégorie peut être écartée par les plans de gestion régionaux par renvoi aux plans de gestion départementaux ou, alternativement, que les déchets ménagers spéciaux peuvent faire l'objet en même temps d'un plan régional et d'un plan départemental, n'est pas satisfaisante. En effet, observe la requérante, 18 départements ne disposent encore pas de plans de gestion, ni au niveau régional ni au niveau départemental.

66. La République française réplique que la présente critique constitue en partie une reprise du premier grief dans la mesure où 15 de ces 18 départements ont déjà été mentionnés par la requérante pour démontrer le manque d'exhaustivité de la couverture *géographique* des plans de gestion. Quant aux trois restants, c'est-à-dire ceux relatifs aux départements de l'Oise, de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme, le gouvernement défendeur précise que le projet d'un plan de gestion pour le premier d'entre eux a été adopté par le préfet le 19 octobre 1999 (et partant, en tout cas, à une date ultérieure à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé de la Commission du 5 août 1998), alors que les deux autres sont en cours de révision. Même dans ce cas, malgré tout, le gouvernement français justifie son propre retard en invoquant l'expression «dès que possible» visée aux articles 7, paragraphe 1, de la directive 75/442 et 6, paragraphe 1, de la directive 91/689.

67. Il ne fait pas de doute, et la Commission elle-même l'admet, que la présente critique se confond en partie avec le grief sur le caractère incomplet de la couverture territoriale des plans de gestion; elle reste cependant valide pour les trois départements pour lesquels le gouvernement français lui-même reconnaît que n'ont pas été adoptées des mesures relatives aux déchets ménagers spéciaux. Il ne nous semble pas nécessaire de revenir sur la justification encore une fois adoptée par le gouvernement français pour exclure l'infraction, étant donné que nous nous sommes déjà amplement occupé précédemment (voir points 33 à 39) de l'importance à attribuer à l'expression «dès que possible».

68. En conclusion, nous estimons qu'il faut accueillir également le deuxième grief soulevé par la Commission, vu que la République française n'a pas prévu d'élaborer de plans de gestion des déchets complets quant à leur couverture matérielle.

C — *Absence de chapitre spécifique aux déchets d'emballages dans les plans de gestion des déchets*

69. La Commission reproche enfin à la République française que les plans de gestion des déchets déjà établis ne contiennent pas un chapitre spécifique aux déchets d'emballages, et ce en violation de l'article 14 de la directive 94/62 qui aurait dû être transposée avant le 30 juin 1996 (voir article 22, paragraphe 1).

70. Le gouvernement défendeur objecte que le décret n° 96-1008 prévoit expressément, à l'article 2, sous d), l'inclusion dans les plans de gestion de l'indication des mesures relatives aux déchets d'emballages, et que l'article 12 dudit décret impose la révision dans les trois ans des plans de gestion non conformes à cette disposition. Selon les indications fournies par le gouvernement français, la procédure de révision des plans de gestion est encore en cours; toutefois, en considération des initiatives déjà entreprises et du fait que l'article 14 de la directive 94/62, en renvoyant à l'article 7 de la directive 75/442, reprend l'expression «dès que possible», conférant ainsi un caractère prétendument «variable» au délai de transposition de la directive, la République française estime qu'il n'existe aucune violation de celle-ci.

71. Nous ne croyons pas devoir nous étendre sur ce sujet. Vu en effet que le gouvernement français reconnaît lui-même que tous les plans de gestion des déchets déjà élaborés ne contiennent pas un chapitre spécifique relatif aux déchets d'emballages, et compte tenu de ce que nous avons dit à propos de l'expression «dès que possible» (voir points 33 à 39), nous estimons que le troisième grief soulevé par la Commission est également fondé.

72. En conclusion, nous proposons de déclarer que, en n'ayant pas élaboré des plans de gestion des déchets ni pour l'ensemble de son territoire ni pour l'ensemble des déchets et en n'ayant pas inclus dans tous les plans de gestion déjà élaborés un chapitre spécifique relatif aux déchets d'emballages, la République française n'a pas satisfait aux obligations qui lui incombent en vertu des directives communautaires applicables.

IV — Sur les dépens

73. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La Commission ayant conclu en ce sens et compte tenu de ce qui vient d'être dit sur l'issue du recours, nous estimons qu'il y a lieu d'accueillir la demande.

V — Conclusions

74. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons par conséquent à la Cour de statuer comme suit:

«1) En n'ayant pas établi de plans de gestion pour l'ensemble de son territoire ni pour l'ensemble des déchets et en n'ayant pas inclus de chapitre relatif aux déchets d'emballages dans tous les plans de déchets qui ont été adoptés, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 7, paragraphe 1, de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991), 6, paragraphe 1, de la directive 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux, et 14, de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

2) La République française est condamnée aux dépens.»