# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M^ME CHRISTINE STIX-HACKL présentées le 1er avril 2004 [1]

## I — Introduction

1. Par le présent recours en manquement, la Commission demande à faire constater que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 75/439/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées [2], telle que modifiée par la directive 87/101/CEE du Conseil, du 22 décembre 1986 [3] (ci-après la «directive 75/439 telle que modifiée»), en n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour transposer l'article 3, paragraphe 1, de ladite directive, qui impose aux États membres de donner la priorité au traitement des huiles usagées par régénération par rapport à l'élimination par combustion ou par d'autres méthodes.

2. À cet égard, il s'agit avant tout de la question de savoir quelle portée donner à cette obligation compte tenu du fait que, dans cette disposition, on se réfère de manière restrictive à des contraintes d'ordre technique, économique et organisationnel.

## II — Cadre juridique

3. Les articles 1er à 6 de la version originale de la directive 75/439 ont été remplacés par de nouvelles dispositions introduites par l'article 1er de la directive 87/101. Le deuxième considérant de la directive 87/101 est rédigé comme suit:

«considérant que la régénération constitue, d'une manière générale, la valorisation la plus rationnelle des huiles usagées compte tenu des économies d'énergie qu'elle permet de réaliser; que la priorité devrait donc être donnée au traitement des huiles usagées par régénération lorsque les contraintes d'ordre technique, économique et organisationnel le permettent».

1 — Langue originale: l'allemand.
2 — JO L 194, p. 23.
3 — JO 1989, L 42, p. 43.

4. D'après l'article 1er de la directive 75/439 telle que modifiée, le terme «régénération» au sens de la directive désigne «tout procédé permettant de produire des huiles de base par un raffinage d'huiles usagées impliquant notamment la séparation des contaminants, produits d'oxydation et additifs que ces huiles contiennent».

5. L'article 3 de la directive 75/439 telle que modifiée dispose:

«1. Lorsque les contraintes d'ordre technique, économique et organisationnel le permettent, les États membres prennent les mesures nécessaires pour donner la priorité au traitement des huiles usagées par régénération.

2. Lorsqu'il n'est pas procédé à la régénération des huiles usagées en raison des contraintes mentionnées au paragraphe 1, les États membres prennent les mesures nécessaires pour que toute combustion des huiles usagées s'effectue dans des conditions écologiquement acceptables conformément aux dispositions de la présente directive, pour autant que cette combustion soit faisable du point de vue technique, économique et organisationnel.

3. Lorsqu'il n'est procédé ni à la régénération ni à la combustion des huiles usagées en raison des contraintes mentionnées aux paragraphes 1 et 2, les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que leur destruction se fasse sans danger ou que leur stockage ou leur dépôt soit contrôlé.»

## III — Procédure précontentieuse et procédure judiciaire

6. Dans sa réponse à un questionnaire de la Commission relatif à la transposition de la directive 75/439 telle que modifiée, le gouvernement du Royaume-Uni a exposé qu'il n'a pas pu donner la priorité au traitement des huiles usagées par régénération en raison de contraintes d'ordre technique, économique et organisationnel. À cet égard, le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que des investissements considérables étaient nécessaires à cet effet. S'opposaient notamment à la régénération des huiles usagées la capacité concurrentielle des entreprises qui récupèrent l'énergie des huiles usagées, ainsi que le faible prix des huiles de base, ce qui rendait la régénération peu rentable.

7. Dans sa lettre de mise en demeure du 11 juillet 2001, ainsi que dans son avis motivé du 21 décembre 2001, la Commission défendait l'avis selon lequel il n'existait pas de contraintes qui justifieraient de ne pas

donner la priorité à la régénération des huiles usagées et qui autoriseraient le Royaume-Uni à ne pas prendre les mesures nécessaires à la transposition de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 75/439 telle que modifiée.

8. Dans ses deux réponses, le gouvernement du Royaume-Uni a souligné sa disposition de principe à transposer entièrement ladite disposition, mais il a toutefois fait observer que des contraintes d'ordre notamment économique s'opposaient à ce que l'on donne la priorité au traitement des huiles usagées par régénération. L'analyse du marché des huiles usagées au Royaume-Uni ferait apparaître clairement les limites économiques auxquelles est soumise la régénération des huiles usagées. À cet égard, les obstacles les plus importants résideraient dans la forte demande pour les huiles usagées destinées à être utilisées comme combustible et la faible demande pour les huiles régénérées.

9. En se référant à la complexité et aux coûts des mesures destinées à donner la priorité à la régénération des huiles usagées, le gouvernement du Royaume-Uni n'a certes pas fourni une liste complète des mesures appropriées, mais il aurait toutefois débattu de l'introduction d'une aide unique pour la construction et l'exploitation d'une installation de régénération en rapport avec un programme d'amélioration de la commercialisation du produit, ainsi que de la possibilité de modifier le traitement fiscal des huiles usagées. En outre, il a promis d'établir un calendrier détaillé relatif à la transposition de la directive 75/439, telle que modifiée, dès que les mesures appropriées auront été élaborées et a en outre proposé de débattre avec la Commission des mesures proposées.

10. Étant donné que la Commission n'a pas considéré que les explications du gouvernement du Royaume-Uni étaient suffisantes pour écarter le manquement allégué, elle a introduit, par requête du 21 novembre 2002, parvenue au greffe de la Cour de justice le 22 novembre 2002, le présent recours en application de l'article 226 CE.

11. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que, en ne prenant pas les dispositions législatives, réglementaires et administratives pour se conformer à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 75/439, qui impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour donner la priorité au traitement des huiles usagées par régénération, ou en tout état de cause en ne communiquant par lesdites dispositions à la Commission, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive;

2) condamner le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord aux dépens.

## IV — Sur le manquement

### A — *Principaux arguments des parties*

12. En ce qui concerne tout d'abord le contenu et la portée de l'obligation visée à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 75/439 telle que modifiée, le *gouvernement du Royaume-Uni* fait observer que cette disposition n'impose aucune obligation absolue aux États membres de prendre des mesures pour donner la priorité à la régénération des huiles usagées, mais que cette obligation ne s'applique que dans la mesure où aucune contrainte d'ordre technique, économique ou organisationnel ne s'y oppose. Dans un tel cas, les paragraphes 2 et 3 du même article prévoient des possibilités alternatives pour l'utilisation des huiles usagées. La directive préconiserait des mesures appropriées et proportionnées à l'objectif de régénération.

13. Le gouvernement du Royaume-Uni appuie son opinion sur l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire Commission/Allemagne [4]. Il ressort de cet arrêt — tout comme des conclusions présentées par l'avocat général Fennelly dans cette affaire [5] — que l'obligation litigieuse varie selon la situation dans chaque État membre et que les États membres disposent d'un pouvoir d'appréciation pour transposer l'article 3 de la directive 75/439 telle que modifiée. Il ne serait pas absolument nécessaire d'adopter des dispositions ou d'autres mesures d'un type déterminé, mais bien des mesures appropriées pour accorder la priorité à la régénération compte tenu des limites dues aux contraintes. Selon le type de contraintes, il pourrait s'agir de mesures progressives et qui varient dans le temps. À cet égard, la tâche de la Cour de justice consisterait à vérifier que l'État membre concerné a agi de manière proportionnée et appropriée selon les circonstances d'espèce.

14. Le gouvernement du Royaume-Uni est d'avis qu'il a adopté des mesures appropriées et proportionnées pour donner la priorité à la régénération et que, ce faisant, il a satisfait aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 75/439 telle que modifiée. À cet égard, il fait valoir qu'il a identifié les obstacles s'opposant à la régénération, qui sont essentiellement de nature économique, à savoir la forte demande pour les huiles usagées utilisées en tant que combustible — et ce dans des centrales électriques au charbon (en tant que régulateur de la chaleur) et dans des usines

4 — Arrêt du 9 septembre 1999 (C-102/97, Rec. p. I-5051, points 40 et suiv.).

5 — Conclusions présentées le 11 février 1999 dans l'affaire Commission/Allemagne (précitée à la note 4, point 20).

produisant de l'asphalte — et la faible demande pour les huiles régénérées, qui sont considérées comme étant de moindre qualité par les consommateurs. De plus, dans le cadre d'une étude approfondie de mars 2001, il aurait examiné des ébauches de solutions pour écarter ces obstacles et, à la lumière de cette étude, il aurait travaillé à l'élaboration de mesures favorisant la régénération des huiles usagées. Ainsi que le gouvernement du Royaume-Uni l'a indiqué dans le cadre de la procédure écrite, ces études ont été terminées à la mi-mars 2003 et lui ont permis de favoriser la régénération des huiles usagées selon un plan structuré conforme à la directive 75/439 telle que modifiée.

15. Étant donné que, ce faisant, il aurait adopté des mesures tangibles pour identifier, évaluer et surmonter les contraintes existantes, le Royaume-Uni se trouverait dans une situation différente par rapport à celle de la République fédérale d'Allemagne dans l'affaire Allemagne/Commission, dans laquelle la Cour de justice a constaté que la République fédérale d'Allemagne n'a pas adopté de mesures concrètes et «se contente à présent de se référer à sa propre définition des contraintes et à la situation existante sur son territoire pour tenter de justifier cette absence totale de mesures d'exécution de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 75/439, modifiée».

16. Le gouvernement du Royaume-Uni souligne enfin que les allégements fiscaux nationaux — par rapport aux huiles usagées utilisées en tant que combustible — n'influencent pas fondamentalement le déséquilibre entre le marché de la régénération et le marché de la combustion des huiles usagées. Il serait très difficile de déterminer quels seraient les prix sur le marché des huiles usagées utilisées à des fins de régénération au Royaume-Uni, étant donné que ces huiles usagées sont subventionnées dans d'autres États membres et que les coûts de transport pour la régénération de certaines huiles usagées étaient considérablement supérieurs aux coûts liés à la combustion de certaines huiles usagées.

17. En revanche, de l'avis de la *Commission*, le gouvernement du Royaume-Uni, par les démarches et les études qu'il a avancées, n'a pas encore adopté les mesures nécessaires pour donner la priorité au traitement des huiles usagées par régénération. La situation du point de vue de la transposition de la directive au Royaume-Uni serait comparable à celle prévalant en Allemagne que la Cour de justice a considérée comme insuffisante dans son arrêt Commission/Allemagne. En effet, le gouvernement du Royaume-Uni n'aurait pris aucune mesure concrète pour donner la priorité à la régénération et se serait contenté de déterminer quelles mesures pourraient être adoptées un jour pour parvenir à cet objectif. Il n'aurait apporté aucune modification effective au traitement des huiles usagées.

18. De même, le gouvernement du Royaume-Uni, même en dépit des contraintes économiques, n'aurait pas fait usage de la possibilité prévue aux articles 13 et 14 de la

directive 75/439 telle que modifiée, à savoir accorder des indemnités pour couvrir les éventuels coûts. Par ailleurs, de l'avis de la Commission, l'allégement fiscal octroyé aux huiles usagées destinées à la combustion encouragerait la combustion des huiles usagées, en contradiction avec l'objectif de la directive.

19. Dans la procédure orale, le *gouvernement du Royaume-Uni* a ajouté, entre autres choses, que, à côté des contraintes économiques, il existait également des contraintes d'ordre organisationnel (le système de collecte très décentralisé — pour les huiles usagées utilisées en tant que combustible — devait être fondamentalement modifié pour détourner les huiles usagées vers les installations de régénération) et d'ordre technique (incertitude quant à la question de savoir si certaines méthodes techniques appréhenderaient les changements qui interviendraient au cours des dix prochaines années dans la composition des huiles usagées). Il a déclaré qu'il ne pensait en aucune façon que rien ne pouvait être fait en raison des contraintes. Les études qu'il a menées seraient toutefois des mesures de transposition (pour l'instant) appropriées compte tenu des circonstances. Le gouvernement du Royaume-Uni s'est référé en outre pour la première fois dans la procédure orale à la «Waste Strategy 2000» qu'il a établie dans le cadre de la directive sur les déchets (directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, JO L 194, p. 39) et sur la base de l'Environmental Protection Act, dans laquelle il était également reconnu qu'il fallait donner la priorité à la régénération au sens de la directive 75/439 telle que modifiée. Interrogé sur ce point, il a déclaré que le rapport annoncé pour mars 2003, qui devait permettre la mise en œuvre de mesures correspondantes, n'avait été finalisé qu'à l'automne 2003.

20. Dans la procédure orale, la *Commission* a de nouveau souligné que les études et rapports avancés ne constituaient que la base des mesures devant donner la priorité à la régénération des huiles usagées. Il fallait cependant encore agir concrètement.

B — *Appréciation*

21. En premier lieu, il convient d'examiner la signification de l'obligation imposée aux États membres par l'article 3, paragraphe 1, de la directive 75/439 telle que modifiée, consistant à donner la priorité au traitement des huiles usagées par régénération, question sur laquelle, ainsi que le gouvernement du Royaume-Uni l'a constaté, il n'existe pas fondamentalement de divergence d'opinion entre ce dernier et la Commission.

22. Ledit article 3 comporte plusieurs obligations pour les États membres en termes de traitement ou d'élimination des huiles usagées. En premier lieu, ils doivent adopter

toutes les mesures nécessaires pour donner la priorité au traitement des huiles usagées par régénération (paragraphe 1), ce qui constitue un objectif principal de la directive 87/101. Ensuite, les États membres doivent garantir que toute combustion des huiles usagées s'effectue dans des conditions écologiquement acceptables (paragraphe 2). Enfin, ils doivent assurer la destruction sans danger des huiles ou leur stockage ou leur dépôt contrôlé (paragraphe 3).

23. Les obligations ou les procédés de traitement mentionnés sont «gradués» selon le critère de la faisabilité technique, économique et organisationnelle, c'est-à-dire que les huiles usagées ne sont brûlées que si et dans la mesure où de telles contraintes ne permettent pas une régénération. La destruction et le stockage ne doivent intervenir que si et dans la mesure où ces contraintes ne permettent ni une régénération ni une combustion des huiles usagées.

24. En se référant aux «contraintes d'ordre technique, économique et organisationnel», on détermine [6] le champ d'application et le contenu de chaque obligation — en l'espèce, il s'agit de l'obligation de donner la priorité au traitement des huiles usagées par régénération.

25. D'une part, il convient de constater que ce n'est pas tout obstacle technique, économique ou organisationnel susceptible de s'opposer à une éventuelle mesure donnant la priorité à la régénération qui libère les États membres de l'obligation d'adopter cette mesure, conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 75/439 telle que modifiée.

26. En effet, la directive exige précisément une intervention dirigiste de l'État membre pour parvenir aux objectifs fixés de manière «graduée» à l'article 3 en ce qui concerne le traitement ou l'élimination des huiles usagées, c'est-à-dire des mesures qui visent à surmonter lesdits obstacles ou contraintes. Cela ressort également du fait que la directive nomme elle-même de telles mesures, comme la possibilité, énoncée aux articles 14 et 15 de la directive 75/439 telle que modifiée, d'octroyer des indemnités aux entreprises qui collectent et/ou éliminent les huiles usagées. Par ailleurs la disposition de l'article 3 de ladite directive serait, dans le cas contraire, largement privée de son effet utile [7].

27. D'un autre côté, on peut en principe surmonter pratiquement tout obstacle économique, et dans certaines limites également

6 — Voir arrêt Allemagne/Commission (précité, point 39).

7 — Ibidem, point 43.

tout obstacle organisationnel et technique, en consentant suffisamment d'efforts — notamment financiers.

28. Cependant, l'article 3, paragraphe 1, de la directive 75/439 telle que modifiée n'exige pas des États membres qu'ils adoptent toute mesure à ce point pesante pour donner la priorité à la régénération des huiles usagées sur les autres procédés de traitement énumérés à l'article 3. Cela priverait, d'autre part, de tout sens la référence aux «contraintes d'ordre technique, économique et organisationnel» introduite par la directive 87/101.

29. Au contraire, la Cour de justice a déclaré, dans son arrêt Allemagne/Commission, que la disposition relative aux contraintes doit se comprendre comme «l'expression du principe de proportionnalité» [8].

30. Les États membres ne peuvent donc pas en rester simplement au statu quo de la procédure d'élimination des huiles usagées, dès que la priorité à donner à la régénération des huiles usagées est liée à des obstacles économiques, organisationnels ou techniques. D'autre part, ils ne sont pas tenus d'adopter des mesures qui sont disproportionnellement pesantes pour satisfaire à cette obligation.

31. À cet égard, le gouvernement du Royaume-Uni a déclaré à juste titre que, à la limite, on pourrait à tout le moins imaginer une situation dans un État membre dans laquelle on ne devrait adopter aucune mesure pour donner la priorité à la régénération des huiles usagées, c'est-à-dire lorsque cela ne peut se réaliser que par des mesures extrêmement pesantes du point de vue économique, organisationnel ou technique.

32. Contrairement à ce qu'a dit la Commission avec insistance dans le cas du Royaume-Uni, un État membre ne doit donc pas à tout prix «faire quelque chose».

33. De plus, il ne peut pas non plus être tenu d'adopter des mesures pour donner la priorité à la régénération qui seraient certes réalisables d'un point de vue économique, technique et organisationnel, mais qui ne seraient pas utiles. Ainsi, il est pratiquement toujours possible de mener une campagne de marketing au profit des huiles usagées régénérées, mais une telle mesure serait toutefois vide de sens ou sans effet si, par exemple, l'achat de cette huile usagée est économiquement indéfendable pour le consommateur et que, dans le même temps, le prix de cette huile usagée — par exemple

8 — Ibidem, point 42.

en raison de contraintes économiques — ne peut pas être suffisamment réduit par des mesures correspondantes.

34. Ainsi, l'article 3, paragraphe 1, de la directive 75/439 telle que modifiée exige globalement des États membres qu'ils adoptent des mesures qui sont à tout le moins susceptibles de contribuer [9] à atteindre l'objectif d'accorder la priorité au traitement des huiles usagées par régénération et qui soient réalisables d'un point de vue technique, économique et organisationnel sans consentir des efforts disproportionnés.

35. En ce qui concerne à présent la question de la transposition de cette obligation dans le cas d'espèce, le gouvernement du Royaume-Uni a présenté comme mesures de transposition l'établissement de rapports ou d'études sur les obstacles qui s'opposent à la régénération et sur les moyens de les surmonter.

36. Nous partageons l'opinion de la Commission selon laquelle de tels rapports ou études ne constituent pas en tant que tels des mesures pour accorder la priorité à la régénération au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 75/439 telle que modifiée.

37. Dans de nombreuses directives — tout comme à l'article 18 de la directive 75/439 telle que modifiée —, les États membres sont tenus d'établir un rapport, un plan ou d'autres documents, la plupart du temps avec l'obligation de les communiquer à la Commission. Dans de tels cas, la mesure de transposition recherchée consiste effectivement déjà dans l'établissement en tant que tel du rapport, du plan ou du document.

38. En l'espèce, il est toutefois question de l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour accorder la priorité à la régénération des huiles usagées.

39. Les études et autres éléments avancés par le gouvernement du Royaume-Uni ne sauraient toutefois produire, en tant que tels, aucun effet en ce qui concerne le recours à un procédé de traitement ou y contribuer. Cela ne pourrait être le cas qu'avec des mesures concrètes correspondantes, adoptées sur la base de ces études.

40. La «Waste Strategy 2000» mentionnée dans la procédure orale — qui, à tout le moins, n'avait manifestement pas encore été

9 — Ibidem, point 48.

communiquée à la Commission en tant que mesure de transposition à la date pertinente pour apprécier la violation du traité, à savoir à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé [10] — se limite apparemment à reprendre l'objectif de primauté de la régénération poursuivi par la directive 75/439 telle que modifiée, sans concrètement y contribuer.

41. En outre, il convient toutefois de constater que le gouvernement du Royaume-Uni, d'après ses propres déclarations, ne part pas de l'hypothèse qu'il existait des contraintes à ce point extrêmes que l'on ne pouvait absolument rien faire pour accorder la priorité à la régénération.

42. L'argumentation du gouvernement du Royaume-Uni, selon laquelle les recherches et les études qu'il a mentionnées constitueraient des mesures de transposition appropriées compte tenu des contraintes existantes — importantes mais non pas extrêmes —, ne me semble pas non plus tout à fait convaincante, dans la mesure où il devrait être possible d'établir de telles analyses quelles que soient les circonstances, même dans un scénario de contraintes extrêmes, dans lequel un État membre, d'après l'avis du gouvernement du Royaume-Uni, ne serait tenu à aucune mesure.

43. Il convient avant tout de constater que visiblement, tant dans l'étude de mars 2001 que — selon les dires du gouvernement du Royaume-Uni lors de la procédure orale — dans le rapport d'automne 2003, sont mentionnées des ébauches de solution pour surmonter les contraintes avant tout économiques ainsi que différentes options d'action pour accorder la priorité à la régénération.

44. De plus, il ressort également des observations avancées par les autorités du Royaume-Uni dans le cadre de la procédure précontentieuse que les études ne font que précéder les mesures concrètes encore à adopter, qui doivent encore être élaborées, et ne doivent pas elles-mêmes déjà être considérées comme étant les mesures nécessaires au regard de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 75/439 telle que modifiée.

45. Il n'appartient pas à la Cour de justice de déterminer quelles mesures le Royaume-Uni aurait dû adopter pour satisfaire à l'obligation litigieuse [11]. Il suffit de constater que le Royaume-Uni avait manifestement à sa disposition des mesures réalisables pour surmonter les contraintes techniques, économiques ou organisationnelles existantes et pour accorder la priorité à la régénération des huiles usagées.

10 — Voir, entre autres, arrêts du 18 mars 1999, Commission/France (C-166/97, Rec. p. I-1719, point 18), et du 30 janvier 2002, Commission/Grèce (C-103/00, Rec. p. I-1147, point 23).

11 — Voir arrêt Allemagne/Commission, précité, point 48.

46. Le Royaume-Uni n'a toutefois adopté aucune mesure concrète de ce type.

47. Par conséquent, il convient de constater que le grief pris de la violation du traité CE est fondé.

## V — Dépens

48. En vertu 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. Étant donné que le Royaume-Uni a succombé, il doit être condamné aux dépens, conformément aux conclusions en ce sens de la Commission.

## VI — Conclusion

49. Pour ces motifs, nous proposons à la Cour de justice de:

1) constater que, en ne prenant pas les dispositions législatives, réglementaires et administratives pour se conformer à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 75/439/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées, telle que modifiée par la directive 87/101/CEE du Conseil, du 22 décembre 1986, qui impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour donner la priorité au traitement des huiles usagées par régénération, ou en tout état de cause en ne communiquant par lesdites dispositions à la Commission, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive;

2) condamner le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord aux dépens.