

**CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. FRANCESCO CAPOTORTI,
PRÉSENTÉES LE 2 DÉCEMBRE 1981¹**

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

1. Les six affaires auxquelles se rapportent ces conclusions ont pour origine des recours introduits par la Commission contre le royaume de Belgique, en vertu de l'article 169 du traité CEE. Selon la requérante, l'État défendeur aurait violé une des obligations communautaires fondamentales, en n'ayant pas adopté dans son ordre juridique les mesures nécessaires pour se conformer à un groupe de directives adoptées par le Conseil de ministres entre 1975 et 1978 sur la base des articles 100 et 235 du traité CEE, et visant, toutes, au rapprochement des législations en matière de protection de l'environnement et de la santé humaine. Il s'agit précisément des directives 75/439 et 75/440 du 16 juin 1975 concernant respectivement l'élimination des huiles usagées et la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres, 75/442 du 15 juillet 1975 relative aux déchets, 76/160 du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade, 76/403 du 6 avril 1976 concernant l'élimination des polychlorobiphényles et polychloroterphényles et 78/176 du 20 février 1978 relative aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane.

2. Le gouvernement belge reconnaît qu'il n'a pas encore pris toutes les

mesures législatives, réglementaires ou administratives nécessaires pour donner pleine exécution aux six directives dont nous nous occupons. Toutefois, il allègue également — d'abord d'une manière générale dans les mémoires en défense puis avec davantage de précisions dans les mémoires en duplique — qu'en ce qui concerne certaines de ces directives, des «mesures d'exécution partielles» seraient déjà en vigueur. À cet égard, la défense du gouvernement défendeur se réfère à la loi du 26 mars 1971 et au décret royal du 3 octobre 1975 qui contiendraient des dispositions conformes à certaines obligations de la directive 75/439, au règlement général pour la protection du travail (titre premier rubriques «déchets», liste A, et «immondices», liste B) qui comprendrait des dispositions de nature à mettre en œuvre la directive 75/442, et enfin à la loi du 22 juillet 1974 et au décret royal du 9 février 1976 qui renfermeraient des règles correspondantes à celles de la directive 76/403.

En principe, il n'est certainement pas contestable que, lorsque l'ordre juridique d'un État membre contient déjà les règles susceptibles d'atteindre tous les résultats voulus par une directive déterminée, cet État n'est pas tenu d'adopter de nouvelles règles ayant comme fonction spécifique de donner exécution à la même directive. De même, si les règles nationales conformes à une directive, au lieu d'être réunies dans un texte de loi unique se trouvent réparties dans différentes lois, l'obligation de l'État membre peut également être considérée comme

¹ — Traduit de l'italien.

remplie. Mais dans l'une et l'autre de ces hypothèses, il est indispensable que la conformité complète de l'ordre juridique interne aux prescriptions de la directive soit réalisée. La directive doit être respectée intégralement: ce n'est que de cette manière que les situations des ordres juridiques nationaux de tous les États membres seront substantiellement uniformes, indépendamment de la variété des formes et des moyens.

En l'espèce, le gouvernement belge lui-même reconnaît que l'on pourrait parler tout au plus, d'une exécution partielle pour trois directives sur six. En effet, il suffit d'une rapide comparaison entre les obligations découlant de ces actes communautaires et les textes législatifs et réglementaires invoqués par la partie défenderesse pour démontrer que:

- a) la directive 75/439 interdit le rejet d'huiles usagées dans les eaux souterraines, ainsi que dans les eaux intérieures de surface, dans les eaux côtières et dans les canalisations, mais la première interdiction ne se rencontre ni dans la loi du 26 mars 1971, qui concerne uniquement la protection des eaux superficielles contre la pollution, ni dans le décret royal du 3 octobre 1975. De même, l'obligation que la directive impose aux États d'interdire tout dépôt et/ou rejet d'huiles usagées ayant des effets nocifs sur le sol, et tout traitement d'huiles usagées provoquant une pollution de l'air qui dépasse le niveau établi par les dispositions en vigueur (article 4) ne peut pas être considérée comme satisfaite en vertu des deux mesures belges citées;
- b) les normes de la directive 75/442 ne trouvent même pas une correspondance partielle dans celles du règlement général pour la protection du travail (adopté par deux décrets du régent respectivement le 11 février 1946 et le 27 septembre 1947, et modifié ensuite à plusieurs reprises). En réalité, le règlement en question se limite à déterminer les établissements industriels qui peuvent être en cause «de danger, d'insalubrité et d'inconfort», en établissant qu'une autorisation administrative préalable est nécessaire pour leur création et pour leur fonctionnement, et qu'en outre, ils doivent être soumis à des contrôles spéciaux. Le représentant du gouvernement belge s'est limité à rappeler deux positions de la nomenclature et de la classification de ces établissements. A notre avis, tout cela n'a rien à voir avec les prescriptions de la directive qui concernent spécialement le problème de l'élimination des déchets (dans les diverses phases du ramassage, du tri, du transport, du dépôt et du traitement) et qui se donnent pour objectif de protéger non seulement la santé humaine mais également l'environnement;
- c) la loi belge du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques, complétée par le règlement du 9 février 1976, impose bien certaines des mesures que la directive 76/403 a ensuite rendues obligatoires, mais elle n'en contient pas d'autres qui sont d'une grande importance. En particulier, la régénération des déchets toxiques, l'abandon d'objets et d'appareils hors d'usage contenant des polychlorophényles, et l'élimination de ces derniers, ne sont pas prévus par la réglementation belge en vigueur.

3. Pour justifier l'absence de mise en œuvre ou la mise en œuvre incomplète des six directives, le gouvernement belge a surtout avancé un argument de nature constitutionnelle qui est le suivant: au cours des dernières années, la structure de l'État belge a été modifiée dans le sens de la régionalisation et ce n'est que le 8 août 1980 que la loi qui définit la répartition des compétences par matière entre l'État et les régions a été adoptée. Les incertitudes et les difficultés inhérentes à ce processus de profonde révision des institutions publiques auraient provoqué le retard dans l'accomplissement des obligations découlant des directives. En effet, un grand nombre des matières qui en font l'objet entrent dans la compétence des organes régionaux, avec cette conséquence que la mise en œuvre de mesures d'exécution requerrait des périodes plus longues que celles qui ont été fixées par le Conseil.

nelles réalisées au cours de ces dernières années, en soutenant qu'il devrait aboutir à adopter dans ces affaires une solution différente de celle sanctionnée par la jurisprudence précitée. Mais cette affirmation ne peut pas être admise. Malgré les difficultés particulières de la situation institutionnelle ou politique d'un État membre, les délais d'exécution fixés par les directives ne sont pas susceptibles de prorogation et moins encore de dérogation. Comme la Cour l'a affirmé, il est nécessaire de considérer que «la nature obligatoire des directives implique l'obligation pour tous les États membres de respecter les délais qu'elles fixent afin que l'exécution en soit uniformément assurée dans la Communauté tout entière» (arrêt du 22 septembre 1976 dans l'affaire 10/76, Commission/République italienne, Recueil 1976, p. 1359, attendu n° 12).

Nous n'estimons pas que de semblables justifications soient valables. La Cour a affirmé à plusieurs reprises qu'«un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations résultant des directives communautaires». Parmi les arrêts les plus récents, rappelons ceux du 10 novembre 1981 dans les affaires 28 et 29/81, Commission/République italienne, du 13 octobre 1981 dans l'affaire 252/80, Commission/République italienne, du 17 février 1981 dans les affaires 133 et 171/80, Commission/République italienne.

Le défendeur a insisté sur le caractère exceptionnel des réformes constitution-

Enfin, on ne peut pas négliger une dernière remarque. Les délais dans lesquels les directives devaient être exécutées sont compris dans une période qui va de juin 1977 à février 1979 (précisément pour les directives 75/439 et 75/440, le délai expirait le 18 juin 1977; pour la directive 75/442, le 18 juillet 1977; pour la directive 76/160, le 10 décembre 1977; pour la directive 76/403, le 9 avril 1978 et pour la directive 78/176, le 22 février 1979). Nous avons vu que la nouvelle répartition des compétences entre pouvoir central et organisations régionales a été définie en août 1980. Par conséquent, avant cette date, il faut supposer qu'il appartenait aux autorités centrales d'adopter les mesures d'exécution nécessaires, l'hypothèse d'un vide du pouvoir ou d'une paralysie législative se prolongeant pendant plusieurs années étant inadmissible!

4. Au cours de la procédure orale, la défense du demandeur a fait savoir, qu'en octobre de l'année courante, la région flamande a adopté les mesures d'exécution des directives 439 et 442 de 1975, 403 de 1976 et 176 de 1978, concernant, toutes, le ramassage et l'élimination des déchets; que la région wallonne a déjà élaboré un projet de mesures d'exécution relatives aux quatre directives précitées; et que, enfin, en ce qui concerne la région de Bruxelles, dépendante du pouvoir central, un projet de loi a été préparé.

Nous nous limiterons à observer que ces mesures sont tardives et insuffisantes. Outre le fait que nous possédons peu d'informations au sujet de l'exécution des deux autres directives, il est évident que des initiatives législatives *in itinere*

comme celles concernant la région de Bruxelles et la région wallonne sont dénuées d'importance pour la présente affaire. Quant aux mesures adoptées par la région flamande au cours de périodes très récentes, elles représentent en tout cas une forme d'exécution partielle, étant donné que l'application territoriale des règles adoptées est circonscrite à une seule des trois régions. D'une manière générale, il faut dire que l'exécution des directives au moyen d'actes normatifs de caractère régional est certainement admissible du point de vue communautaire, chaque État membre étant libre de répartir, comme il le juge opportun, les compétences normatives sur le plan interne, mais le fait demeure que l'État membre, quelle que soit sa structure, est responsable envers la Communauté lorsque l'exécution ne se réalise que pour une partie de son territoire.

5. En conclusion, nous proposons que la Cour, en statuant sur les six recours introduits par la Commission contre le royaume de Belgique par des actes déposés au greffe le 3 avril 1981 en ce qui concerne les affaires 68/81, 69/81 et 70/81, et le 6 avril 1981 pour ce qui est des affaires 71/81, 72/81 et 73/81, déclare que l'État défendeur n'a pas adopté dans les délais fixés, les dispositions nécessaires pour se conformer aux directives du Conseil 75/439 et 75/440 du 16 juin 1975, 75/442 du 15 juillet 1975, 76/160 du 8 décembre 1975, 76/403 du 6 avril 1976 et 78/176 du 20 février 1978, et qu'il a donc manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité.

Quant aux dépens, ils devront être mis à la charge de la partie qui succombe, conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure.