

ARRÊT DE LA COUR
DU 17 DÉCEMBRE 1981 ¹

**Commission des Communautés européennes
contre Gouvernement de la République italienne**

«Manquement — mise en œuvre de directives d'harmonisation»

Affaires jointes 30 à 34/81

Sommaire

États membres — Obligations — Exécution des directives — Manquement — Justification — Inadmissibilité
(*Traité CEE, art. 169*)

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.

Dans les affaires jointes 30 à 34/81,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. G. P. Alessi, membre de son Service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. O. Montalto, membre de son Service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ITALIENNE, en la personne de son agent, M. A. Squillante, chef du Service du contentieux diplomatique, des traités et des affaires législatives, représenté et assisté par M. P. G. Ferri, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de l'Ambassade d'Italie,

partie défenderesse,

¹ — Langue de procédure: l'italien.

ayant pour objet des demandes en constatation de manquement aux obligations qui incombent à la République italienne en vertu du traité CEE, résultant de la non-application en temps utile de cinq directives relevant du programme concernant l'environnement,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, G. Bosco et O. Due, présidents de chambre, A. O'Keeffe, T. Koopmans, A. Chloros et F. Grévisse, juges,

avocat général: M^{me} S. Rozès

greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

Les cinq directives en cause sont les suivantes:

- a) directive 75/439 du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées (JO L 194, p. 31);
- b) directive 75/440 du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (JO L 194, p. 34);

c) directive 75/442 du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 47);

d) directive 76/160 du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade (JO L 31, p. 1);

e) directive 76/403 du Conseil, du 6 avril 1976, concernant l'élimination des polychlorobiphényles et polychloroterphényles (JO L 108, p. 41).

Les directives constituent une série d'actes de la Communauté, fondées sur les articles 100 et 295 du traité. Elles sont adoptées dans le cadre de la politique communautaire en matière de protection de l'environnement et visent,

d'une part, à supprimer certaines disparités entre les législations des États membres susceptibles d'avoir une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun en créant, notamment, des conditions de concurrence inégale et d'autre part, à réaliser, par une réglementation communautaire de portée plus vaste, certains objectifs concernant la protection de l'environnement et la santé.

Toutes les cinq directives accordent aux États membres un délai de deux ans pour se conformer aux règles communautaires. Les délais ont expiré, en ce qui concerne les deux premières directives (75/439 et 75/440), le 18 juin 1977, et en ce qui concerne les autres (75/442, 76/160 et 76/403), respectivement le 18 juillet 1977, le 11 décembre 1977 et le 9 avril 1978.

La République italienne n'ayant pas pris les mesures d'exécution dans les délais, la Commission a décidé d'engager contre elle la procédure de constatation en manquement prévue à l'article 169 du traité. Par des lettres en date respectivement du 9 janvier et du 3 juillet 1979, la Commission a invité le gouvernement italien à lui présenter ses observations, conformément à l'article 169, alinéa 1.

Trois de ces lettres sont restées sans réponse. Estimant que les réponses aux deux autres étaient insuffisantes et, après avoir constaté le défaut persistant de dispositions de droit interne pour la mise en œuvre des directives en cause, la Commission a émis le 19 mai et le 23 juillet 1980 respectivement, cinq avis motivés stipulant que l'Italie, en ne mettant pas en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux directives, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ces directives.

Les avis motivés ayant suscité des réponses identiques se référant à des difficultés législatives, et les dispositions internes requises pour mettre en œuvre les directives n'étant toujours pas arrêtées, la Commission a saisi la Cour en introduisant les présents recours parvenus au greffe de celle-ci, les 16 et 17 février 1981.

La défenderesse n'a pas présenté de duplique.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé, par ordonnance du 30 septembre 1981, de joindre les cinq affaires aux fins de la procédure orale et de l'arrêt, et d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Conclusions des parties

La requérante conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- 1) déclarer qu'en omettant de mettre en vigueur, dans les délais prescrits, les mesures nécessaires pour se conformer à
 - a) la directive 75/439 du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées (JO L 194, p. 31);
 - b) la directive 75/440 du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles

destinées à la production d'eau alimentaire (JO L 194, p. 34);

- c) la directive 75/442 du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 47);
- d) la directive 76/160 du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade (JO L 31, p. 1);
- e) la directive 76/403 du Conseil, du 6 avril 1976, concernant l'élimination des polychlorobiphényles et polychloroterphényles (JO L 108, p. 41),

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE;

- 2) condamner la défenderesse aux dépens.

La défenderesse n'a pas formellement conclu.

III — Moyens et arguments des parties

La *requérante* fait valoir qu'il a été confirmé par une jurisprudence constante de la Cour que la nature contraignante des directives implique l'obligation, pour les États membres, de respecter les délais qu'elles fixent pour la mise en vigueur des dispositions d'adaptation du droit interne.

La violation du Traité par un État membre existerait quel que soit l'organe de l'État dont les actes ou les omissions ont donné lieu à la non-exécution. Cette dernière ne saurait être justifiée par des règles ou des pratiques internes, ou encore des circonstances de fait spéciales au niveau national.

La *défenderesse* se déclare consciente de l'importance que revêt, pour la réalisation des objectifs communautaires, la prompt réception des directives dans les

ordres juridiques internes. Mais le rythme particulièrement soutenu de l'harmonisation imposerait aux États membres une imposante série d'obligations d'adaptation des ordres juridiques internes exigeant souvent le recours à la procédure législative dont la durée du déroulement est déterminée par les exigences et par les événements de la vie parlementaire.

Afin d'abrèger les délais d'adaptation, le gouvernement italien aurait demandé au Parlement une délégation de pouvoir législatif qui aurait déjà été accordée par le Sénat et soumise à la Chambre des Députés.

Cette action confirmerait la ferme intention du gouvernement italien de faire face, de la manière la plus efficace, aux engagements communautaires en matière de directives.

Dans sa réplique, la *requérante* prend acte des déclarations du gouvernement italien, mais maintient ses conclusions.

IV — Application des directives dans les États membres

La Commission a fourni les informations suivantes:

La Grèce n'a appliqué aucune des cinq directives mais, à l'heure actuelle une solution globale est à l'étude. Pour les autres États membres, la situation se présente comme suit:

- a) La directive 75/439 concernant l'élimination des huiles usagées est en application dans sept États membres. La Commission a introduit un recours en manquement contre la Belgique.
- b) La directive 75/440 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire a été appliquée par cinq États membres. La Belgique et les Pays-Bas l'ont appliquée partiellement

et une procédure en manquement a été engagée. Le Luxembourg est en train de mettre la directive en application.

- c) La directive 75/442 relative aux déchets a été appliquée par sept États membres. La Belgique l'a appliquée partiellement et un recours en manquement a été introduit.
- d) La directive 76/160 concernant la qualité des eaux de baignades a été appliquée par six États membres, tandis que la Belgique et les Pays-Bas l'ont appliquée partiellement. Une procédure en manquement a été entamée.
- e) La directive 76/403 concernant l'élimination des polychlorobiphényles et polychloroterphényles est en applica-

tion dans sept États membres. La Belgique l'a appliquée de manière incomplète et la Commission a engagé une procédure en manquement.

V — Procédure orale

A l'audience du 11 novembre 1981, le Gouvernement italien, représenté par M. P. G. Ferri, avvocato dello Stato, en qualité d'agent, et la Commission, représentée par M. G. P. Alessi, membre de son Service juridique, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions le 2 décembre 1981.

En droit

- 1 Par requêtes déposées au greffe de la Cour les 16 et 17 février et le 24 avril 1981, la Commission a saisi la Cour, en vertu de l'article 169 du traité CEE, de cinq recours visant à faire constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, en omettant d'adopter, dans les délais prescrits, les dispositions nécessaires pour se conformer aux directives suivantes:

- a) directive 75/439 du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées (JO L 194, p. 31);
- b) directive 75/440 du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (JO L 194, p. 34);

- c) directive 75/442 du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 47);
 - d) directive 76/160 du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade (JO L 31, p. 1);
 - e) directive 76/403 du Conseil, du 6 avril 1976, concernant l'élimination des polychlorobiphényles et polychloroterphényles (JO L 108, p. 41).
- 2 Chaque directive prescrivait que les États membres devaient mettre en vigueur les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux ans. Les délais ont expiré, en ce qui concerne les deux premières directives (75/439 et 75/440), le 18 juin 1977, et en ce qui concerne les autres (75/442, 76/160 et 76/403), respectivement le 18 juillet 1977, le 11 décembre 1977 et le 9 avril 1978.
- 3 Le Gouvernement italien ne conteste pas qu'il n'a pas satisfait à cette obligation. Il expose que le retard dans l'application des directives résulte de la nécessité de recourir à la procédure législative pour la mise en œuvre desdites directives, ce qui entraîne des délais déterminés par des exigences et des événements propres à la voie parlementaire; devant ces difficultés, le Gouvernement italien a demandé une délégation de pouvoirs législatifs au Parlement; déjà approuvée par le Sénat elle est par contre encore à l'examen devant la Chambre des Députés.
- 4 Ces circonstances ne sauraient faire disparaître le manquement imputé à la République italienne. Selon une jurisprudence constante, un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant des directives communautaires.
- 5 Il y a donc lieu de constater qu'en n'adoptant pas, dans les délais prescrits, 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 et 76/403, du 6 avril 1976, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Sur les dépens

- 6 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens.
- 7 La défenderesse ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

déclare et arrête,

1. En n'adoptant pas dans les délais prescrits les dispositions nécessaires pour se conformer aux directives:
 - a) directive 75/439 du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées;
 - b) directive 75/440 du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres;
 - c) directive 75/442 du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets;
 - d) directive 76/160 du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade;

e) directive 76/403 du Conseil, du 6 avril 1976, concernant l'élimination des polychlorobiphényles et polychloroterphényles;

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

2. La défenderesse est condamnée aux dépens.

Mertens de Wilmars	Bosco	Due	
O'Keeffe	Koopmans	Chloros	Grévisse

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 17 décembre 1981.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE M^{ME} L'AVOCAT GÉNÉRAL SIMONE ROZÈS,
PRÉSENTÉES LE 2 DÉCEMBRE 1981

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

La Commission des Communautés européennes vous a saisis de cinq recours en manquement dirigés contre la République italienne au motif que cet État aurait omis d'adopter, dans le délai de deux années imparti, les dispositions nécessaires pour se conformer à cinq directives relevant du programme relatif à la protection de l'environnement.

Par votre ordonnance du 30 septembre 1981, ces cinq affaires ont été jointes aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

Il s'agit de directives fondées sur les articles 100 et 235 du traité tendant soit à l'élimination de substances toxiques (huiles usagées, déchets) et non dégradables (polychlorobiphényles et polychloroterphényles PCB), soit à protéger la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres et des eaux de baignades. Elles tendent donc à assurer au sein de la Communauté une protection égale de la santé des individus et de l'environnement et visent, au surplus, à supprimer certaines disparités entre les législations