

ARRÊT DE LA COUR
28 juin 1994 *

Dans l'affaire C-187/93,

Parlement européen, représenté par MM. Kieran Bradley et José Luis Rufas Quintana, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès du secrétariat général du Parlement européen, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. Arthur Alan Dashwood, directeur au service juridique, et M^{me} Jill Aussant, conseiller juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Bruno Eynard, directeur de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

partie défenderesse,

soutenu par

Royaume d'Espagne, représenté par M. Alberto Navarro González, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, M^{me} Gloria Calvo Diaz et M. Antonio Hierro Hernández-Mora, abogados del Estado, du service du contentieux communautaire, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Espagne, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

* Langue de procédure: le français.

partie intervenante,

ayant pour objet l'annulation du règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil, du 1^{er} février 1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne (JO L 30, p. 1),

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, M. Diez de Velasco, D. A. O. Edward, présidents de chambre, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler (rapporteur), G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn et J. L. Murray, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 18 mai 1994,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 21 avril 1993, le Parlement européen a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CEE, demandé l'annulation du règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil, du 1^{er} février 1993, concernant la sur-

veillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne (JO L 30, p. 1, ci-après le « règlement n° 259/93 »).

- 2 Il résulte des quatre premiers considérants du règlement attaqué que celui-ci a été adopté en vue de remplacer par un règlement la directive 84/631/CEE du Conseil, du 6 décembre 1984, relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté des transferts transfrontaliers de déchets dangereux (JO L 326, p. 31), compte tenu des engagements souscrits par la Communauté dans le cadre de la convention de Bâle, du 22 mars 1989, sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, approuvée au nom de la Communauté par la décision 93/98/CEE du Conseil, du 1^{er} février 1993 (JO L 39, p. 1), de la quatrième convention ACP-CEE, du 15 décembre 1989, approuvée au nom de la Communauté par la décision 91/400/CECA, CEE du Conseil et de la Commission, du 25 février 1991 (JO L 229, p. 1), et de la décision du Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), du 30 mars 1992, sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation.
- 3 Aux termes de son article 1^{er}, paragraphe 1, le règlement n° 259/93 s'applique aux transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté, sous réserve des exceptions prévues aux paragraphes 2 et 3 de la même disposition.
- 4 Le titre II du règlement concerne les transferts de déchets entre États membres et établit une distinction entre les déchets destinés à être éliminés (chapitre A, articles 3 à 5) et ceux destinés à être valorisés (chapitre B, articles 6 à 11). Comme l'indique le neuvième considérant, ce titre instaure un système de notification préalable des transferts de déchets aux autorités compétentes, leur permettant d'être dûment informées, notamment, du type, des mouvements et de l'élimination ou de la valorisation des déchets, de sorte qu'elles puissent prendre toutes les mesures nécessaires pour la protection de la santé humaine et de l'environnement, y compris la possibilité de soulever des objections motivées concernant les transferts.

- 5 Dans le cas des déchets destinés à être éliminés, les transferts ne peuvent être effectués qu'après que le notifiant a reçu l'autorisation de l'autorité compétente de destination (article 5, paragraphe 1). En outre, afin de mettre en œuvre les principes de proximité, de priorité à la valorisation et d'autosuffisance aux niveaux communautaire et national, conformément à la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 39), telle que modifiée par la directive 91/156/CEE, du 18 mars 1991 (JO L 78, p. 32, ci-après la « directive 91/156 »), les États peuvent prendre, conformément au traité, des mesures d'interdiction générale ou partielle ou d'objection systématique [dixième considérant et article 4, paragraphe 3, sous a), i), du règlement n° 259/93]. Dans le cas des déchets destinés à être valorisés, les transferts peuvent être effectués si aucune objection n'a été formulée dans un délai déterminé (article 8, paragraphe 1).

- 6 Le titre III (article 13) du règlement n° 259/93 concerne les transferts de déchets à l'intérieur des États membres. Conformément au cinquième considérant, la surveillance et le contrôle de ces transferts sont du ressort des États membres eux-mêmes. Les systèmes nationaux que ceux-ci établissent à cette fin devraient toutefois tenir compte de la nécessité d'assurer la cohérence avec le système communautaire établi par le règlement n° 259/93 (article 13, paragraphe 2). Les États membres peuvent également appliquer dans leur ressort le système prévu par le règlement pour les transferts entre États membres (article 13, paragraphe 4).

- 7 Les titres IV, V et VI du règlement n° 259/93 fixent les règles applicables respectivement à l'exportation de déchets en dehors de la Communauté, à l'importation de déchets dans la Communauté ainsi qu'au transit dans la Communauté de déchets provenant de l'extérieur de la Communauté pour être éliminés ou valorisés en dehors de celle-ci.

- 8 Les titres IV et V posent le principe de l'interdiction de toutes les exportations ou importations de déchets, qu'ils soient destinés à être éliminés ou valorisés, à l'exception des exportations de déchets destinés à être éliminés effectuées vers les pays de l'AELE qui sont également parties à la convention de Bâle, des exporta-

tions de déchets destinés à être valorisés et des importations de déchets effectuées vers ou en provenance de pays qui sont parties à la convention de Bâle ou avec lesquels la Communauté, ou la Communauté et ses États membres, ou des États membres, à titre individuel, ont conclu des accords ou arrangements répondant à certaines conditions, ainsi que des exportations et des importations de déchets destinés à être valorisés effectuées vers ou en provenance de pays auxquels s'applique la décision de l'OCDE. Pour ces exportations ou importations, un système de notification aux autorités compétentes d'expédition ou de destination, différent selon qu'il s'agit de déchets destinés à être éliminés ou valorisés, est institué.

- 9 Il ressort du dossier que le règlement n° 259/93 trouve son origine dans une proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté, présentée par la Commission le 10 octobre 1990 (JO C 289, p. 9). Cette proposition de la Commission faisait suite à l'invitation que lui avait adressée le Conseil dans la résolution du 7 mai 1990 sur la politique en matière de déchets (JO C 122, p. 2), dans laquelle cette institution avait, notamment, considéré que « les mouvements de déchets devraient être réduits au minimum nécessaire pour permettre une élimination sans risques pour l'environnement et qu'ils devraient faire l'objet de contrôles adéquats » (septième considérant).
- 10 A la suite de l'avis rendu le 12 mars 1992 par le Parlement européen (JO C 94, p. 276), consulté dans un premier temps par le Conseil conformément aux articles 100 A et 113 du traité CEE, qui servaient de base juridique à la proposition de la Commission, celle-ci a présenté, le 23 mars 1992, une proposition modifiée (JO C 115, p. 4), qui était également basée sur ces deux articles du traité. Estimant ultérieurement que le règlement projeté devait être fondé sur l'article 130 S du traité CEE, qui prévoyait que, en matière d'environnement, le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, le Conseil a, par lettre du 30 novembre 1992, saisi le Parlement européen « pour avis sur le changement de la base juridique ». Quoique le Parlement européen, dans l'avis rendu le 20 janvier 1993 (JO C 42, p. 82), eût contesté la pertinence de la base juridique retenue par le

Conseil et proposé d'y substituer les articles 100 A et 113 du traité, le Conseil a adopté, le 1^{er} février 1993, le règlement attaqué sur le fondement de l'article 130 S du traité. Le Parlement européen a alors introduit le présent recours en annulation.

- 11 Par ordonnance du 22 septembre 1993, le président de la Cour a admis le royaume d'Espagne à intervenir à l'appui des conclusions du Conseil.

- 12 A l'appui de son recours, le Parlement européen fait valoir que les titres II et IV à VI du règlement litigieux ont pour but et pour objet de réglementer respectivement la circulation des déchets à l'intérieur de la Communauté et le commerce extérieur des déchets entre la Communauté et les pays tiers et que le règlement devrait dès lors être basé sur les articles 100 A et 113 du traité, même s'il répond également à des exigences de protection de l'environnement.

- 13 Le Conseil, soutenu par le royaume d'Espagne, estime que le règlement litigieux a pour but de contribuer, par la réglementation des transferts de déchets, à la protection de l'environnement et qu'il relève dès lors du seul article 130 S du traité, même s'il a accessoirement des effets sur les conditions de la concurrence à l'intérieur de la Communauté et les conditions des échanges avec les pays tiers.

Sur la recevabilité

- 14 A titre liminaire, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante (voir, notamment, arrêt du 2 mars 1994, Parlement/Conseil, C-316/91, non encore publié au Recueil, point 12), le Parlement européen est admis à saisir la Cour d'un recours en annulation dirigé contre un acte du Conseil ou de la Commission, à la condition que ce recours ne tende qu'à la sauvegarde de ses prérogatives et qu'il ne se fonde que sur des moyens tirés de la violation de celles-ci.

- 15 En application de ces critères, le recours doit être déclaré irrecevable dans la mesure où il est fondé sur l'exclusion de l'article 113 du traité de la base juridique du règlement attaqué. En effet, à l'époque de l'adoption de celui-ci, l'article 113 ne prévoyait aucune forme de participation du Parlement européen au processus d'élaboration des actes prévus à cet article, de sorte que son exclusion de la base juridique du règlement attaqué n'était pas de nature à porter atteinte aux prérogatives du Parlement.
- 16 Par contre, dans la mesure où il critique le fait que le règlement attaqué se fonde sur l'article 130 S du traité, et non sur l'article 100 A, le recours tend à démontrer une atteinte aux prérogatives du Parlement découlant du choix de la base juridique et, dès lors, est recevable. En effet, à l'époque de l'adoption du règlement, l'article 130 S du traité prévoyait seulement la consultation du Parlement européen, alors que l'article 100 A du traité exigeait la mise en oeuvre de la procédure de coopération avec cette institution.

Sur le bien-fondé du recours

- 17 Il est de jurisprudence constante que, dans le cadre du système de compétences de la Communauté, le choix de la base juridique d'un acte doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel. Parmi de tels éléments figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte (voir, en dernier lieu, arrêt du 17 mars 1993, Commission/Conseil, C-155/91, Rec. p. I-939, point 7).
- 18 S'agissant du but poursuivi, il résulte d'abord notamment des sixième et neuvième considérants du règlement attaqué que le système mis au point pour la surveillance et le contrôle des transferts de déchets entre États membres répond à la nécessité

de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement et qu'il vise à permettre aux autorités compétentes de prendre toutes les mesures nécessaires pour la protection de la santé humaine et de l'environnement.

- 19 Il résulte ensuite des septième et dixième considérants du règlement attaqué que l'organisation de la surveillance et du contrôle des transferts de déchets entre les États membres s'insère dans l'ensemble des mesures prises par le Conseil en matière de gestion des déchets, telles qu'elles résultent, notamment, de la directive 91/156. D'ailleurs, cette directive prévoit elle-même qu'il convient de réduire les mouvements de déchets et qu'à cette fin les États membres peuvent prendre les mesures nécessaires dans le cadre des plans de gestion des déchets qu'ils sont tenus d'établir.
- 20 Or, comme la Cour l'a constaté dans son arrêt *Commission/Conseil*, précité, points 10, 14 et 15, d'après son but et son contenu, la directive 91/156 a pour objet d'assurer la gestion des déchets, qu'ils soient d'origine industrielle ou domestique, conformément aux exigences de la protection de l'environnement, et ne saurait être considérée comme visant à mettre en œuvre leur libre circulation à l'intérieur de la Communauté, même si elle permet aux États membres d'empêcher les mouvements des déchets, destinés à être valorisés ou à être éliminés, qui ne sont pas conformes à leurs plans de gestion.
- 21 Quant au contenu du règlement attaqué, il convient de relever que celui-ci prescrit les conditions auxquelles sont soumis les transferts de déchets entre États membres et les procédures qui doivent être suivies pour les autoriser.
- 22 L'ensemble de ces conditions et procédures ont été adoptées dans le souci de garantir la protection de l'environnement et en tenant compte d'objectifs relevant

de la politique de l'environnement, tels les principes de proximité, de priorité à la valorisation et d'autosuffisance aux niveaux communautaire et national. En particulier, elles permettent aux États membres de prendre, pour la mise en œuvre de ces principes, des mesures d'interdiction générale ou partielle ou d'objection systématique et de s'opposer à des transferts de déchets qui ne sont pas conformes aux dispositions de la directive 75/442, précitée, telle que modifiée par la directive 91/156.

- 23 Dans ces conditions, il y a lieu de conclure que le règlement litigieux se situe dans le cadre de la politique de l'environnement poursuivie par la Communauté et que, pas plus que la directive 91/156, il ne saurait être considéré comme visant à mettre en œuvre la libre circulation des déchets à l'intérieur de la Communauté. Le Conseil a donc valablement pu écarter l'article 100 A du traité de la base juridique du règlement et le fonder sur l'article 130 S du traité.
- 24 Cette conclusion ne saurait être infirmée par le fait que le règlement attaqué, en rapprochant les conditions dans lesquelles s'effectue la circulation des déchets, produit des effets sur celle-ci et a ainsi des incidences sur le fonctionnement du marché intérieur.
- 25 En effet, il est de jurisprudence constante (voir, notamment, arrêt Commission/Conseil, précité, point 19) que le seul fait que l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur est concerné ne suffit pas pour que l'article 100 A du traité soit d'application et que le recours à cet article n'est pas justifié lorsque l'acte à adopter n'a qu'accessoirement pour effet d'harmoniser les conditions du marché à l'intérieur de la Communauté.
- 26 Tel est le cas en l'espèce. Comme l'avocat général l'a relevé aux points 44 et 45 de ses conclusions, l'objectif du règlement attaqué n'est pas de définir les caractéristi-

ques que doivent posséder les déchets pour circuler librement dans le marché intérieur, mais de fournir un système harmonisé de procédures par lesquelles la circulation des déchets peut être limitée afin d'assurer la protection de l'environnement.

- 27 A ce qui précède, on ne saurait non plus objecter que le règlement litigieux est destiné à remplacer et abroge la directive 84/631, précitée, qui, quant à elle, était basée sur l'article 100 du traité, en liaison avec l'article 235.
- 28 Le fait que le règlement attaqué se substitue à un autre acte qui était fondé sur l'article 100 du traité, relatif au rapprochement des législations des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun, n'implique pas nécessairement le recours par ce règlement à cette disposition ou à l'article 100 A qui, introduit dans le traité par l'Acte unique européen, prévoit l'adoption de mesures relatives au rapprochement des législations des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur (voir, en ce qui concerne l'article 235 du traité, arrêt du 27 septembre 1988, Commission/Conseil, 165/87, Rec. p. 5545, point 17). La détermination de la base juridique d'un acte doit, en effet, se faire en considération de son but et de son contenu propres.
- 29 Il résulte de toutes les considérations qui précèdent que le recours doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

- 30 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Le Parlement européen ayant succombé

en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens. Conformément à l'article 69, paragraphe 4, du même règlement, le royaume d'Espagne, partie intervenante, supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Le Parlement européen est condamné aux dépens. Le royaume d'Espagne supportera ses propres dépens.

Due

Diez de Velasco

Edward

Kakouris

Joliet

Schockweiler

Rodríguez Iglesias

Kapteyn

Murray

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 juin 1994.

Le greffier

Le président

R. Grass

O. Due