

ARRÊT DE LA COUR

11 juin 1991 *

Dans l'affaire C-300/89,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Ricardo Gosalbo Bono et Alain van Solinge, membres de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Guido Berardis, membre de son service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

soutenue par

Parlement européen, représenté par son jurisconsulte, M. Jorge Campinos, assisté de MM. Johann Schoo et Kieran Bradley, membres du service juridique du Parlement, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès du secrétariat général du Parlement, Kirchberg,

partie intervenante,

contre

Conseil des Communautés européennes, représenté par M. Arthur Alan Dashwood, directeur au service juridique du Conseil, et par M^{me} Jill Aussant, administrateur principal au même service, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Jörg Käser, directeur des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la directive 89/428/CEE du Conseil, du 21 juin 1989, fixant les modalités d'harmonisation des programmes de réduction, en vue de sa suppression, de la pollution provoquée par les déchets de l'industrie du dioxyde de titane (JO L 201, p. 56),

* Langue de procédure: le français.

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias et M. Díez de Velasco, présidents de chambre, Sir Gordon Slynn, MM. C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler et M. Zuleeg, juges,

avocat général: M. G. Tesaurò

greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 30 janvier 1991, au cours de laquelle la Commission a été représentée par MM. R. Gosalbo Bono et J. Amphoux, en qualité d'agents,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 13 mars 1991,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 28 septembre 1989, la Commission des Communautés européennes a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CEE, demandé l'annulation de la directive 89/428/CEE du Conseil, du 21 juin 1989, fixant les modalités d'harmonisation des programmes de réduction, en vue de sa suppression, de la pollution provoquée par les déchets de l'industrie du dioxyde de titane (JO L 201, p. 56).
- 2 Cette directive, qui a été adoptée à l'unanimité par le Conseil sur la base de l'article 130 S du traité CEE « fixe ... les modalités d'harmonisation des programmes de réduction, en vue de sa suppression, de la pollution provoquée par les déchets provenant des établissements industriels anciens et vise à améliorer les

conditions de concurrence dans le secteur de la production du dioxyde de titane » (article 1^{er}). A cette fin, elle établit des niveaux harmonisés pour le traitement des différents types de déchets de l'industrie du dioxyde de titane. Ainsi, pour certains déchets provenant d'établissements anciens utilisant des procédés spécifiques, une prohibition totale est imposée (articles 3 et 4). En revanche, pour d'autres déchets provenant d'établissements anciens, la directive fixe des valeurs maximales de substances nocives (articles 6 et 9).

- 3 Il ressort du dossier que l'acte attaqué trouve son origine dans une proposition de directive, présentée par la Commission le 18 avril 1983 et fondée sur les articles 100 et 235 du traité CEE. A la suite de l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, la Commission a modifié la base juridique de sa proposition en fondant dorénavant celle-ci sur l'article 100 A du traité CEE, ajouté par l'Acte unique européen. Le Conseil, lors de sa réunion des 24 et 25 novembre 1988, a, toutefois, dégagé une orientation commune tendant à fonder la future directive sur l'article 130 S du traité CEE. Malgré les objections formulées par le Parlement européen qui, consulté par le Conseil conformément à l'article 130 S, avait jugé appropriée la base juridique proposée par la Commission, le Conseil a arrêté la directive en cause sur la base de l'article 130 S.
- 4 Estimant que la directive 89/428, en ce qu'elle est fondée sur l'article 130 S, alors qu'elle aurait dû être fondée sur l'article 100 A, manque de base juridique valable, la Commission a introduit le présent recours en annulation.
- 5 Par ordonnance du 21 février 1990, le Parlement européen a été admis à intervenir à l'appui des conclusions de la partie requérante.
- 6 Pour un plus ample exposé des faits du litige, du déroulement de la procédure ainsi que des moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-après que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.
- 7 A l'appui du recours, la Commission, soutenue par le Parlement européen, fait valoir que la directive, tout en contribuant à la protection de l'environnement, a

pour « objectif principal » ou « centre de gravité » l'amélioration des conditions de concurrence dans l'industrie du dioxyde de titane. Elle constituerait donc une mesure relative à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur, au sens de l'article 100 A, et aurait, de ce fait, dû être fondée sur cette dernière disposition d'habilitation.

- 8 La Commission précise que le texte même des articles 100 A et 130 S fait apparaître que les exigences de protection de l'environnement font partie intégrante de l'action d'harmonisation à réaliser sur la base de l'article 100 A. Il s'ensuivrait que l'article 100 A qui vise l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur constitue une *lex specialis* par rapport à l'article 130 S qui n'est pas, en lui-même, destiné à la réalisation de cet objectif.
- 9 Le Conseil, quant à lui, soutient que l'article 130 S constitue la base juridique correcte de la directive 89/428. Tout en admettant que celle-ci vise également à harmoniser les conditions de concurrence dans le secteur industriel considéré et tend, de ce fait, à promouvoir l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, il estime que le « centre de gravité » de l'acte attaqué consiste à supprimer la pollution provoquée par les déchets provenant du processus de fabrication du dioxyde de titane. Or, un tel objectif ferait partie de ceux visés à l'article 130 R, qui sont poursuivis par des mesures arrêtées en vertu de l'article 130 S.
- 10 Il convient d'observer, à titre liminaire, que, dans le cadre du système de compétences de la Communauté, le choix de la base juridique d'un acte ne peut pas dépendre seulement de la conviction d'une institution quant au but poursuivi, mais doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel (voir arrêt du 26 mars 1987, Commission/Conseil, point 11, 45/86, Rec. p. 1493). Parmi de tels éléments figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte.
- 11 Quant au but poursuivi, l'article 1^{er} de la directive 89/428 indique que celle-ci vise, d'une part, à harmoniser les programmes de réduction de la pollution, en vue de sa suppression, en ce qui concerne les déchets provenant des établissements anciens de l'industrie du dioxyde de titane, et, d'autre part, à améliorer les conditions de concurrence dans ledit secteur. Elle poursuit donc la double finalité de protection de l'environnement et d'amélioration des conditions de concurrence.

- 12 Quant au contenu de la directive 89/428, celle-ci interdit, ou impose de réduire, en fonction de paramètres précis, le rejet de déchets provenant des établissements industriels anciens du secteur, en fixant également des délais pour la mise en œuvre des différentes dispositions. En imposant ainsi des obligations concernant le traitement des déchets provenant du processus de production du dioxyde de titane, la directive est de nature, à la fois, à réduire la pollution et à établir des conditions plus uniformes de production et, partant, de concurrence, étant entendu que les règles nationales relatives au traitement des déchets que la directive se propose d'harmoniser ont des incidences sur le coût de la production de l'industrie du dioxyde de titane.
- 13 Il en découle que, d'après son but et son contenu, tels qu'ils ressortent des termes mêmes de la directive, elle concerne, d'une façon indissociable, à la fois la protection de l'environnement et l'élimination des disparités dans les conditions de concurrence.
- 14 L'article 130 S du traité prévoit que le Conseil décide de l'action à entreprendre par la Communauté en matière d'environnement. L'article 100 A, paragraphe 1, du traité, quant à lui, vise l'adoption par le Conseil, de mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Selon l'article 8 A, deuxième alinéa, du même traité, ce marché comporte un « espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée ». En vertu des articles 2 et 3 du traité, le marché ainsi envisagé suppose des conditions de concurrence non faussées.
- 15 Pour la mise en œuvre des libertés fondamentales énoncées à l'article 8 A, les disparités entre les ordres juridiques des États membres nécessitent des mesures d'harmonisation dans les domaines où il y a le risque que ces disparités créent ou maintiennent des conditions faussées pour la concurrence. Pour cette raison, l'article 100 A habilite la Communauté, selon la procédure qui y est prévue, à arrêter les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres.

- 16 Il s'ensuit que, compte tenu de son but et son contenu, la directive en cause présente en même temps le caractère d'une action en matière d'environnement, au sens de l'article 130 S du traité, et celui d'une mesure d'harmonisation ayant pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, au sens de l'article 100 A du traité.
- 17 Ainsi que la Cour l'a jugé dans l'arrêt du 27 septembre 1988, Commission/Conseil, point 11 (165/87, Rec. p. 5545), dans la mesure où la compétence d'une institution repose sur deux dispositions du traité, celle-ci est tenue d'adopter les actes correspondants sur le fondement des deux dispositions en cause. Toutefois, cette jurisprudence ne saurait être applicable en l'espèce.
- 18 En effet, l'une des dispositions d'habilitation en cause, à savoir l'article 100 A, prescrit l'application de la procédure de coopération, prévue à l'article 149, paragraphe 2, du traité, alors que l'autre disposition, à savoir l'article 130 S, prescrit le vote à l'unanimité au sein du Conseil après une simple consultation du Parlement européen. Dans un tel cas, le cumul de base juridique serait de nature à vider la procédure de coopération de sa substance même.
- 19 A cet égard, il y a lieu de rappeler que, dans la procédure de coopération, le Conseil statue à la majorité qualifiée lorsqu'il entend accueillir les amendements à sa position commune, formulés par le Parlement européen et repris par la Commission dans sa proposition réexaminée, alors qu'il doit obtenir l'unanimité lorsqu'il entend statuer après le rejet de la position commune par le Parlement ou lorsqu'il entend modifier la proposition réexaminée de la Commission. Cet élément essentiel de la procédure de coopération serait compromis si, du fait de la référence simultanée aux articles 100 A et 130 S, le Conseil était, en tout état de cause, tenu de voter à l'unanimité.
- 20 L'objet même de la procédure de coopération, qui est de renforcer la participation du Parlement européen au processus législatif de la Communauté, serait ainsi mis en cause. Or, comme la Cour l'a relevé dans les arrêts du 29 octobre 1980, Roquette Frères/Conseil, point 33 (138/79, Rec. p. 3333), et Maizena/Conseil, point 34 (139/79, Rec. p. 3393), cette participation est le reflet, au niveau de la Communauté, d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative.

- 21 Il s'ensuit qu'en l'espèce le recours à la double base juridique des articles 100 A et 130 S est exclu et qu'il faut donc déterminer laquelle de ces deux dispositions constitue la base juridique appropriée.
- 22 A cet égard, il convient de relever d'abord que, aux termes de l'article 130 R, paragraphe 2, deuxième phrase, du traité, « les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté ». Ce principe implique qu'une mesure communautaire ne saurait relever des dispositions de l'article 130 S en raison du seul fait qu'elle poursuit également des objectifs de protection de l'environnement.
- 23 Il convient de relever ensuite que, comme la Cour l'a jugé dans les arrêts du 18 mars 1980, *Commission/Italie* (91/79, point 8, Rec. p. 1099; et 92/79, point 8, Rec. p. 1115), les dispositions que nécessitent les considérations d'environnement peuvent être de nature à grever les entreprises auxquelles elles s'appliquent, et, faute de rapprochement des dispositions nationales en la matière, la concurrence pourrait être sensiblement faussée. Il en découle qu'une action visant à rapprocher les règles nationales relatives aux conditions de production dans un secteur déterminé de l'industrie, dans le but d'éliminer les distorsions de concurrence dans ce secteur, est de nature à contribuer à la réalisation du marché intérieur et relève, de ce fait, du champ d'application de l'article 100 A, disposition particulièrement adaptée aux fins de l'achèvement du marché intérieur.
- 24 Il convient de relever, enfin, que l'article 100 A, paragraphe 3, oblige la Commission, dans ses propositions de mesures relatives au rapprochement des législations des États membres, qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, à prendre pour base un niveau de protection élevé, notamment en matière de protection de l'environnement. Cette disposition indique donc, expressément, que les objectifs de protection de l'environnement visés à l'article 130 R peuvent être poursuivis efficacement au moyen de mesures d'harmonisation arrêtées sur le fondement de l'article 100 A.
- 25 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'acte attaqué aurait dû être fondé sur l'article 100 A du traité CEE et doit, dès lors, être annulé.

Sur les dépens

- 26 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Le Conseil ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens, y compris ceux de la partie intervenante.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) La directive 89/428/CEE du Conseil, du 21 juin 1989, fixant les modalités d'harmonisation des programmes de réduction, en vue de sa suppression, de la pollution provoquée par les déchets de l'industrie du dioxyde de titane est annulée.
- 2) Le Conseil est condamné aux dépens, y compris ceux de la partie intervenante.

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris Joliet Schockweiler Zuleeg

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 11 juin 1991.

Le greffier
J.-G. Giraud

Le président
O. Due