ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

2 mai 2002 *

Dans l'affaire C-292/99,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. H. van Lier et M^me^ L. Ström, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République française, représentée par M^me^ K. Rispal-Bellanger et M. D. Colas, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en n'établissant pas des plans de gestion pour l'ensemble de son territoire ni pour l'ensemble des déchets et en n'ayant pas inclus un chapitre relatif aux déchets d'emballages dans tous les plans de déchets ayant été adoptés, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 7, paragraphe 1, de la directive 75/442/CEE du

* Langue de procédure: le français.

Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 39), telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991 (JO L 78, p. 32), 6, paragraphe 1, de la directive 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux (JO L 377, p. 20), et 14 de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages (JO L 365 p. 10),

LA COUR (sixième chambre),

composée de M[me] F. Macken, président de chambre, MM. C. Gulmann, J.-P. Puissochet, V. Skouris (rapporteur) et J. N. Cunha Rodrigues, juges,

avocat général: M. A. Tizzano,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 10 mai 2001,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 juillet 2001,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 3 août 1999, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en n'établissant pas des plans de gestion pour l'ensemble de son territoire ni pour l'ensemble des déchets et en n'ayant pas inclus un chapitre relatif aux déchets d'emballages dans tous les plans de déchets ayant été adoptés, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 7, paragraphe 1, de 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 Conseil, du 18 mars 1991 (JO L 78, p. 32, ci-après la «directive 75/442»), 6, paragraphe 1, de la directive 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux (JO L 377, p. 20), et 14 de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages (JO L 365 p. 10).

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

La directive 75/442

2 La directive 75/442 a pour objet d'assurer l'élimination et la valorisation des déchets ainsi que d'encourager l'adoption de mesures visant à limiter la production de déchets, notamment en promouvant des technologies propres et des produits recyclables et réutilisables.

3 L'article 6 de la directive 75/442 dispose:

«Les États membres établissent ou désignent la ou les autorités compétentes chargées de la mise en œuvre de la présente directive.»

4 L'article 7, paragraphes 1 et 2, de la directive 75/442 prévoit:

«1. Pour réaliser les objectifs visés aux articles 3, 4 et 5, les autorités compétentes visées à l'article 6 sont tenues d'établir dès que possible un ou plusieurs plans de gestion des déchets. Ces plans portent notamment sur:

— les types, les quantités et les origines des déchets à valoriser ou à éliminer,

— les prescriptions techniques générales,

— toutes les dispositions spéciales concernant des déchets particuliers,

— les sites et installations appropriés pour l'élimination.

Ces plans peuvent, par exemple, inclure:

— les personnes physiques ou morales habilitées à gérer les déchets,

— l'estimation des coûts des opérations de valorisation et d'élimination,

— les mesures appropriées pour encourager la rationalisation de la collecte, du tri et du traitement des déchets.

2. Les États membres collaborent, le cas échéant, avec les autres États membres et la Commission, à l'établissement de ces plans. Ils les communiquent à la Commission.»

5 Selon l'article 2, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 91/156, les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux modifications que celle-ci a apportées à la directive 75/442, dans sa version initiale, au plus tard le 1er avril 1993 et en informer immédiatement la Commission.

La directive 91/689

6 La directive 91/689 a pour objet, selon son article 1er, le rapprochement des législations des États membres sur la gestion contrôlée des déchets dangereux.

7 L'article 6 de la directive 91/689 dispose:

«1. Conformément à l'article 7 de la directive 75/442/CEE, les autorités compétentes élaborent, séparément ou dans le cadre de leurs plans généraux de gestion des déchets, des plans de gestion des déchets dangereux, qu'elles rendent publics.

2. La Commission procède à une évaluation comparative de ces plans, notamment en ce qui concerne les modes d'élimination et de valorisation. La Commission met ces informations à la disposition des autorités compétentes des États membres qui en font la demande.»

8 L'article 10, paragraphe 1, première phrase, de la directive 91/689 prévoyait que les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à celle-ci avant le 12 décembre 1993. Cette échéance a été reportée au 27 juin 1995 par l'article 1er, point 1, de la directive 94/31/CE du Conseil, du 27 juin 1994, modifiant la directive 91/689 (JO L 168, p. 28).

La directive 94/62

9 Aux termes de son article 1er, paragraphe 1, la directive 94/62 a pour objet d'harmoniser les mesures nationales concernant la gestion des emballages et des déchets d'emballages afin, d'une part, de prévenir et de réduire leur incidence sur l'environnement des États membres et des pays tiers et d'assurer ainsi un niveau élevé de protection de l'environnement et, d'autre part, de garantir le

fonctionnement du marché intérieur ainsi que de prévenir l'apparition d'entraves aux échanges et de distorsions et restrictions de concurrence dans la Communauté.

10 L'article 14 de la directive 94/62, intitulé «Plans de gestion», dispose:

«Conformément aux objectifs et aux mesures visés par la présente directive, les États membres incluent, dans les plans de gestion des déchets qui doivent être établis conformément à l'article 7 de la directive 75/442/CEE, un chapitre spécifique sur la gestion des emballages et des déchets d'emballages [...]»

11 Aux termes de l'article 22, paragraphe 1, de la directive 94/62:

«Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 30 juin 1996. Ils en informent immédiatement la Commission.»

La réglementation nationale

12 Les mesures de transposition en droit français des directives 75/442, 91/689 et 94/62 se trouvent dans la loi n° 75-633, du 15 juillet 1975, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux (JORF du 16 juillet 1975, p. 7279), telle que modifiée et complétée par les lois n^{os} 92-646, du 13 juillet 1992, relative

à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement (JORF du 14 juillet 1992, p. 9461), et 95-101, du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement (JORF du 3 février 1995, p. 1840, ci-après la «loi n° 75-633»).

13 Aux termes de l'article 10 de la loi n° 75-633:

«Des plans nationaux d'élimination doivent être établis par le ministre chargé de l'Environnement, pour certaines catégories de déchets dont la liste est établie par décret en Conseil d'État, à raison de leur degré de nocivité ou de leurs particularités de traitement et de stockage [...]»

14 L'article 10-1, premier alinéa, de la loi n° 75-633 est ainsi libellé:

«Chaque région doit être couverte par un plan régional ou interrégional d'élimination des déchets industriels spéciaux [...]»

15 L'article 10-2, premier alinéa, de la loi n° 75-633 prévoit:

«Chaque département doit être couvert par un plan départemental ou inter-départemental d'élimination des déchets ménagers et autres déchets mentionnés à l'article L. 373-3 du code des communes [...]»

16 L'article 10-3 de la loi n° 75-633 dispose:

«Dans les zones où les plans visés aux articles 10, 10-1 et 10-2 sont applicables, les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de l'élimination des déchets [...] doivent être compatibles avec ces plans.

[...]

Ces plans sont révisés selon une procédure identique à celle de leur adoption.

[...]

Les modalités et procédures d'élaboration, de publication et de révision des plans sont déterminées par décret en Conseil d'État [...]»

17 Ces dispositions législatives ont été précisées par les décrets n^{os} 93-139, du 3 février 1993, relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés (JORF du 4 février 1993, p. 1874), et 93-140, du 3 février 1993, relatif aux plans d'élimination des déchets autres que les déchets ménagers et assimilés (JORF du 4 février 1993, p. 1875). Ces décrets ont été remplacés par les décrets n^{os} 96-1008, du 18 novembre 1996, relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés (JORF du 24 novembre 1996, p. 17138), et 96-1009, du 18 novembre 1996, relatif aux plans d'élimination des déchets industriels

spéciaux (JORF du 24 novembre 1996, p. 17140). Les modifications apportées par le décret n° 96-1008 incluaient l'obligation de prévoir un chapitre spécifique pour les déchets d'emballages, conformément à l'article 14 de la directive 94/62.

La procédure précontentieuse

18 Par lettre du 10 avril 1995, la Commission a attiré l'attention des autorités françaises sur l'exigence de communication des plans de gestion des déchets découlant de l'article 7, paragraphe 2, de la directive 75/442. En réponse à cette lettre, lesdites autorités ont, par lettres des 14 juin 1995, 4 avril, 19 septembre et 22 novembre 1996, ainsi que du 26 juin 1997, fait parvenir à la Commission 57 plans départementaux et un plan interdépartemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, ainsi que 13 plans régionaux d'élimination des déchets autres que les déchets ménagers et assimilés.

19 À la suite d'un examen des plans et des documents transmis, la Commission a, par lettre du 19 décembre 1997, mis en demeure le gouvernement français de présenter ses observations au sujet de trois infractions relatives à la mise en œuvre par les autorités nationales compétentes des directives 75/442, 91/689 et 94/62.

20 La Commission faisait valoir, en premier lieu, que les plans de gestion des déchets ne couvraient pas l'ensemble du territoire national, puisque 41 des 100 départements français et 13 des 26 régions françaises ne bénéficiaient pas de tels plans. La Commission constatait, en deuxième lieu, que les plans en question ne couvraient pas l'ensemble des catégories de déchets visés par les directives 75/442 et 91/689 et citait, à titre d'exemple, l'absence de plans pour les polychlorobiphényles (ci-après les «PCB»), le fait que les déchets de soins étaient tantôt mentionnés dans des plans régionaux communiqués à la Commission et tantôt exclus de ces plans au motif qu'ils étaient traités dans des plans particuliers

en cours d'élaboration et non communiqués à la Commission, ou encore le fait que certains types de déchets n'étaient pas pris en compte par les plans régionaux, mais renvoyés aux plans départementaux, lesquels n'étaient pas en vigueur ou n'avaient pas été communiqués à la Commission. Cette dernière relevait, en troisième lieu, que les plans en question ne comprenaient pas un chapitre spécifique relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, contrairement tant à l'article 14 de la directive 94/62 qu'au décret n° 96-1008.

21 Le gouvernement français a répondu à cette mise en demeure par lettre du 24 février 1998.

22 Considérant que cette réponse ainsi que toutes les informations fournies par les autorités françaises n'apportaient pas d'éléments de nature à remettre en cause les griefs figurant dans la lettre de mise en demeure, la Commission a, par lettre du 5 août 1998, adressé un avis motivé à la République française, l'invitant à prendre les mesures requises pour se conformer audit avis dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

23 Le gouvernement français a, par lettres des 21 octobre 1998 et 26 février 1999, répondu à l'avis motivé en fournissant des précisions complémentaires à la Commission et en lui communiquant 10 nouveaux plans départementaux d'élimination des déchets.

24 Considérant que ces informations complémentaires n'étaient pas de nature à établir que la République française avait pris les mesures nécessaires pour se conformer à ses obligations découlant des directives 75/442, 91/689 et 94/62, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Le recours

25 Le recours de la Commission comporte trois griefs tirés respectivement du caractère incomplet de la couverture géographique des plans de gestion des déchets, du caractère incomplet de la couverture matérielle desdits plans et de l'absence dans ceux-ci d'un chapitre spécifique relatif aux déchets d'emballages.

Sur le grief tiré du caractère incomplet de la couverture géographique des plans de gestion

26 Par son premier grief, la Commission reproche à la République française d'avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 7, paragraphe 1, de la directive 75/442 et 6, paragraphe 1, de la directive 91/689, en n'ayant pas établi des plans de gestion des déchets couvrant l'ensemble de son territoire.

27 En prenant en compte les informations fournies par les autorités françaises dans ses diverses correspondances et l'ensemble des plans de gestion dont ces dernières ont indiqué qu'ils étaient en vigueur, la Commission constate que, à la date du dépôt de la requête, 11 des 100 départements français (Bouches-du-Rhône, Cher, Nièvre, Indre, Paris, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Tarn-et-Garonne, Nord, Vienne et Alpes-de-Haute-Provence) ne disposaient pas d'un plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés. En outre, 6 des 26 régions françaises (Midi-Pyrénées, Corse, Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion) ne disposaient pas d'un plan régional d'élimination des déchets autres que les déchets ménagers et assimilés.

28 La Commission rejette l'argumentation du gouvernement français selon laquelle les retards relatifs à l'élaboration des plans de gestion des déchets trouveraient leur explication dans des circonstances particulières (technicité, éloignement ou

annulations contentieuses) et ne seraient donc pas constitutifs d'un manquement. Par ailleurs, la volonté d'insérer la transposition des directives en cause dans une réglementation d'ensemble plus ambitieuse ne saurait être invoquée pour justifier un manquement aux obligations qu'imposent ces directives.

29 La Commission soutient que, même si l'article 7, paragraphe 1, de la directive 75/442 impose aux autorités compétentes l'obligation d'établir «dès que possible» des plans de gestion des déchets, cette précision ne saurait être interprétée comme étendant, de façon tacite ou implicite, le délai de mise en vigueur fixé par les directives 75/442 et 91/689.

30 En tout état de cause, étant donné, d'une part, que le délai de mise en vigueur fixé par la directive 75/442, dans sa version initiale, a expiré 24 mois après sa notification, soit le 18 juillet 1977, et, d'autre part, que la directive 91/156 aurait dû être transposée au plus tard le 1er avril 1993, la Commission considère qu'il ne saurait être raisonnablement soutenu que le dépassement des délais de transposition fixés par ces directives n'est pas constitutif d'un manquement.

31 Le gouvernement français ne conteste pas le fait que 11 départements et 4 régions n'étaient pas, à la date du dépôt du mémoire en défense, couverts par un plan de gestion des déchets. Il fait néanmoins valoir que cet élément n'est pas en mesure de constituer un manquement au regard des obligations résultant des directives 75/442 et 91/689.

32 Ledit gouvernement relève d'abord que les dispositions législatives et réglementaires nécessaires pour assurer l'application en France des directives 75/442, 91/689 et 94/62 ont déjà été adoptées. En effet, l'obligation de rédiger des plans de gestion des déchets aurait été mise en place dès 1992 et elle serait devenue opérationnelle dès le mois de mars 1993.

33 Le gouvernement français fait valoir ensuite que les directives 75/442 et 91/689 ne définissent pas la date limite de transposition de celles-ci comme la date à laquelle tout le territoire national doit être couvert par des plans de gestion des déchets départementaux ou régionaux. En effet, aux termes de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 75/442, ces plans devaient être établis «dès que possible». Le législateur communautaire aurait ainsi admis que le territoire national ne soit pas entièrement couvert par des plans de gestion des déchets à la date d'expiration du délai de transposition de la directive 75/442. Il en irait de même pour ce qui concerne la directive 91/689.

34 Le gouvernement français soutient que l'expression «dès que possible» dans une disposition communautaire constitue une indication de délai qui se substitue à toute disposition générale de délai dans l'instrument concerné et qui n'est pas limitée dans le temps. Elle supposerait, en contrepartie, que les États membres fassent preuve de diligence dans l'application de la disposition en question. Or, étant donné, d'une part, que 89 % des départements et 85 % des régions seraient déjà couverts par des plans de gestion des déchets et, d'autre part, que les retards dans l'adoption de certains plans peuvent être expliqués par plusieurs raisons, telles les difficultés techniques dans l'élaboration de ces plans à cause de l'éloignement des régions ou des départements concernés (qui sont des îles et des départements d'outre-mer) ou de leur situation géographique complexe (Paris), l'exigence de qualité que ces plans requièrent et les annulations contentieuses de certains plans adoptés, le gouvernement français estime qu'il a fait preuve de diligence dans l'application des dispositions pertinentes des directives 75/442 et 91/689. Il précise qu'il ne se réfugie pas derrière la complexité de la démarche, mais souhaite démontrer que c'est précisément cette complexité qui a conduit le législateur communautaire à mettre en place un délai plus souple.

35 En outre, le gouvernement français fait valoir qu'il s'est fixé des objectifs plus ambitieux que ceux de la directive 75/442, tels que le développement du recyclage et la résorption des décharges brutes, la collecte en vue du recyclage et de la récupération des matériaux de 50 % des déchets ménagers, le rééquilibrage des filières au profit de la valorisation des déchets et notamment de la valorisation biologique, au détriment du stockage et de l'incinération, ce qui constituait, à

l'époque, une anticipation des objectifs de la directive 1999/31/CE du Conseil, du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets (JO L 182, p. 1, et rectificatif JO L 282, p. 16).

36 Enfin, le gouvernement français fait valoir qu'il n'est pas exact d'affirmer que les départements ou régions qui n'ont pas encore achevé la préparation de leur plan de gestion des déchets ne sont couverts par aucune disposition. En l'absence de plan adopté, chaque territoire aurait mis au point, du fait du processus de préparation du plan, les documents d'analyse qui peuvent guider l'action administrative, de sorte que le plan en discussion serait en quelque sorte appliqué par anticipation.

37 Le gouvernement français invite donc la Cour à constater que la démarche préconisée par les directives relatives aux déchets est déjà mise en œuvre dans tous les départements et toutes les régions et que, s'agissant des plans manquants, la lenteur de leur élaboration n'est pas le fait d'une négligence des autorités françaises.

38 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 75/442, les autorités compétentes des États membres visées à l'article 6 de celle-ci sont tenues d'établir dès que possible un ou plusieurs plans de gestion des déchets pour réaliser les objectifs visés aux articles 3, 4 et 5 de ladite directive.

39 Force est de constater que l'obligation d'établir des plans de gestion des déchets, conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 75/442, constitue une obligation de résultat à laquelle il ne saurait être satisfait par des mesures préparant ou visant à l'élaboration de plans ou fixant un cadre réglementaire de nature à réaliser cet objectif. Or, ainsi que le gouvernement français l'admet lui-même, à la date d'expiration du délai de deux mois fixé dans l'avis motivé, le territoire de la République française n'était pas entièrement couvert par des plans de gestion des déchets effectivement adoptés.

40 Toutefois, afin de se prononcer sur le bien-fondé du premier grief de la Commission, il convient de déterminer au préalable le délai dont disposent ou disposaient les États membres pour établir les plans de gestion des déchets conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 75/442.

41 À cet égard, il convient de constater que l'utilisation de l'expression «dès que possible» dans le libellé de ladite disposition est une indication selon laquelle le délai prévu à l'article 2, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 91/156 pour la transposition de celle-ci ne concerne pas l'obligation d'établissement des plans de gestion des déchets. En effet, si tel était le cas, ladite expression serait vidée de son contenu. Il s'ensuit que l'expression «dès que possible» doit être interprétée en ce sens qu'elle énonce, en principe, un délai raisonnable pour l'exécution par les autorités compétentes des États membres de cette obligation particulière, délai qui est autonome par rapport à celui prévu pour la transposition de la directive susmentionnée.

42 Afin de corroborer la portée de cette expression et de déterminer ce que constitue un délai raisonnable pour l'exécution de l'obligation d'établir des plans de gestion des déchets, conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 75/442, il convient de tenir compte non seulement des termes de cette disposition pertinente de ladite directive, mais également du contexte historique dans lequel elle s'insère et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie.

43 À cet égard, il convient de rappeler, d'une part, que l'obligation d'établir des plans de gestion des déchets et des programmes pour l'élimination des déchets toxiques et dangereux a été introduite en droit communautaire par les articles 6 de la directive 75/442, dans sa version initiale, et 12, paragraphe 1, de la directive 78/319/CEE du Conseil, du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux (JO L 84, p. 43), dispositions dont le libellé ne diffère pas substantiellement de celui respectivement des articles 7, paragraphe 1, de la directive 75/442 et 6, paragraphe 1, de la directive 91/689.

44 D'autre part, s'agissant des objectifs poursuivis par l'obligation prévue à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 75/442, il ressort du libellé même de cette disposition qu'elle constitue une condition nécessaire afin de réaliser pleinement les objectifs visés aux articles 3, 4 et 5 de ladite directive (voir, par analogie, arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, C-387/97, Rec. p. I-5047, point 95). Or, parmi ces objectifs, figure principalement la protection de la santé publique et de l'environnement qui constitue l'essence même de la réglementation communautaire relative aux déchets. C'est en effet pour cette raison que, selon la jurisprudence, un manquement à l'obligation d'établir des plans de gestion des déchets doit être considéré comme grave, même s'il est limité à une partie très réduite du territoire d'un État membre, telle qu'un seul département (voir, en ce sens, arrêt Commission/Grèce, précité, points 94 ou 95) ou une seule zone d'un vallon (voir, en ce sens, arrêt du 9 novembre 1999, Commission/Italie, C-365/97, Rec. p. I-7773, point 69).

45 À la lumière de ces considérations, il y a lieu de constater que, s'il est vrai que l'expression «dès que possible» figurant à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 75/442 signifie qu'un délai raisonnable pour l'élaboration des plans de gestion des déchets doit être accordé aux États membres, il n'en demeure pas moins que, au regard, d'une part, de l'importance desdits plans pour la réalisation des objectifs de cette directive et, d'autre part, du fait que cette obligation a été introduite en 1975, les retards accumulés en l'occurrence par la République française ne peuvent en aucun cas être considérés comme ayant un caractère raisonnable. En effet, à la date d'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, soit le 5 octobre 1998, il s'était déjà écoulé respectivement plus de sept années et près de sept années depuis la publication des directives 91/156 et 91/689 au *Journal officiel des Communautés européennes*.

46 À cet égard, les difficultés que le gouvernement français allègue avoir rencontrées dans l'élaboration des plans de gestion des déchets ne sont pas de nature à justifier des retards aussi importants.

47 S'agissant, en premier lieu, des annulations contentieuses de plans adoptés et des difficultés techniques dues notamment à l'éloignement ou à la situation

géographique complexe de certains départements et régions, il suffit de rappeler que, selon une jurisprudence constante, un État membre ne saurait exciper de situations internes, telles que les difficultés d'application apparues au stade de l'exécution de l'acte communautaire, pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant des normes du droit communautaire (voir, notamment, arrêt Commission/Grèce, précité, point 70).

48 En second lieu, le fait qu'un État membre prétend s'être fixé des objectifs plus ambitieux que ceux poursuivis par une directive n'est pas de nature à dispenser cet État de l'obligation de se conformer à tout le moins aux exigences prescrites par ladite directive dans les délais impartis.

49 Dès lors, eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de conclure que le premier grief de la Commission, tiré du caractère incomplet de la couverture géographique des plans de gestion des déchets, est fondé.

Sur le grief tiré du caractère incomplet de la couverture matérielle des plans de gestion des déchets et des déchets dangereux

50 Par son deuxième grief, la Commission fait valoir que, en n'établissant pas des plans de gestion pour l'ensemble des déchets, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 7, paragraphe 1, de la directive 75/442, et 6, paragraphe 1, de la directive 91/689.

51 Dans sa requête, la Commission soutient que la constatation selon laquelle l'ensemble des déchets ne sont pas couverts par des plans de gestion est confirmée par les réponses du gouvernement français, tant à la lettre de mise en demeure

qu'à l'avis motivé, concernant les trois catégories de déchets évoquées par la Commission, à titre d'exemples, pour illustrer le caractère matériellement incomplet des plans de gestion (déchets contenant des PCB, déchets de soins et déchets ménagers spéciaux).

52 Toutefois, à la suite des précisions apportées par le gouvernement français dans sa duplique, la Commission a précisé, lors de l'audience, que son grief est désormais limité aux trois catégories de déchets qu'elle a pu identifier comme n'étant pas couvertes par des plans de gestion.

53 Dès lors, il convient d'examiner le deuxième grief de la Commission compte tenu des limites ainsi précisées par cette dernière.

Sur les déchets contenant des PCB

54 S'agissant des déchets contenant des PCB, la Commission relève que les autorités françaises ont elles-mêmes confirmé, dans leur réponse à l'avis motivé, que 22 régions françaises sur 26 ne disposent pas d'un plan pour cette catégorie de déchets. Selon la Commission, contrairement aux allégations desdites autorités, l'absence de plans de gestion pour les déchets contenant des PCB ne peut pas être justifiée par référence à la transposition de la directive 96/59/CE du Conseil, du 16 septembre 1996, concernant l'élimination des polychlorobiphényles et des polychloroterphényles (PCB et PCT) (JO L 243, p. 31).

55 Le gouvernement français ne conteste pas que telle était la situation à la date d'expiration du délai fixé dans l'avis motivé. Il fait valoir néanmoins que, en novembre 1999, 14 plans régionaux incluaient expressément des dispositions

spécifiques à la gestion des déchets contenant des PCB. Dans les autres régions, les dispositions applicables à tous les déchets dangereux auraient également concerné les PCB, conformément aux dispositions du décret n° 97-517, du 15 mai 1997, relatif à la classification des déchets dangereux (JORF du 23 mai 1997, p. 7764). Le gouvernement français précise que l'annexe II de ce décret, relative à la nomenclature des déchets, comporte une rubrique relative aux huiles hydrauliques contenant des PCB et une rubrique concernant les transformateurs et accumulateurs contenant des PCB. Il serait donc inexact d'affirmer que, dans 22 régions françaises, les déchets contenant des PCB ne font pas l'objet d'un plan d'élimination conforme aux dispositions de la directive 75/442.

56 Le gouvernement français ajoute que, dans la mesure où la rédaction d'un plan national d'élimination des déchets contenant des PCB et des polychloroterphényles est engagée pour satisfaire aux obligations contractées au titre de la directive 96/59, il est inutile de prévoir en outre la révision de tous les plans régionaux pour y inclure une rubrique spécifique aux PCB, révision qui prendrait au demeurant plus de temps que la mise au point dudit plan national d'élimination.

57 À cet égard, il y a lieu de rappeler, d'une part, que, conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 75/442, disposition à laquelle renvoie l'article 6, paragraphe 1, de la directive 91/689, les plans de gestion des déchets doivent porter notamment sur les types de déchets à valoriser ou à éliminer, ce qui signifie que les catégories de déchets auxquelles s'appliquent ces plans doivent être identifiées dans les plans eux-mêmes. Dès lors, le fait que le décret n° 97-517, qui contient deux rubriques relatives aux PCB, s'applique à tous les déchets dangereux n'est pas de nature à remédier à l'absence de mention des PCB dans les plans de gestion régionaux.

58 S'agissant, d'autre part, de la prétendue inutilité de la transposition de la directive 91/689 en raison de l'adoption de la directive 96/59, il suffit de constater que les substances contenant des PCB sont expressément mentionnées par la première directive et, par conséquent, elle doit faire l'objet d'une transposition en ce qui

concerne lesdites substances. En tout état de cause, la directive 96/59 ne contient aucune exception ni restriction à la mise en œuvre de la directive 91/689.

59 Dès lors, il convient de conclure que le deuxième grief de la Commission est fondé en tant qu'il vise les déchets contenant des PCB.

Sur les déchets de soins

60 La Commission soutient que, en ce qui concerne les déchets de soins, le gouvernement français a reconnu explicitement, dans sa réponse à l'avis motivé, que 5 régions ne disposent d'aucune couverture par un plan en vigueur.

61 Ledit gouvernement admet que 5 régions françaises ne disposent pas de plan de gestion des déchets de soins. Toutefois, il rappelle que l'élaboration d'un plan d'élimination des déchets est un processus complexe pour lequel la directive 75/442 ne prévoit pas de date butoir.

62 À cet égard, il convient de relever que, pour les raisons explicitées aux points 40 à 47 du présent arrêt, l'argumentation du gouvernement français visant à établir que la directive 75/442 ne prévoit pas de date butoir pour l'élaboration des plans de gestion des déchets doit être rejetée.

63 Dans ces conditions, étant donné que, ainsi que l'admet le gouvernement français lui-même, 5 régions françaises ne disposent pas de plan de gestion pour les déchets de soins, il convient de conclure que le deuxième grief de la Commission est fondé en tant qu'il vise les déchets de soins.

Sur les déchets ménagers spéciaux

64 Quant aux déchets ménagers spéciaux, la Commission soutient que le dispositif choisi par le gouvernement français, selon lequel cette catégorie de déchets peut être délaissée par les plans régionaux qui en renvoient le traitement aux plans départementaux, n'est pas satisfaisant, en raison du fait que, dans certains cas, les plans départementaux, supposés couvrir les déchets ménagers spéciaux, ne sont pas encore adoptés et, par conséquent, ne peuvent pas couvrir ladite catégorie de déchets.

65 Certes, les autorités françaises auraient précisé, dans leur réponse à l'avis motivé, que les déchets ménagers spéciaux peuvent relever à la fois d'un plan régional et d'un plan départemental, tout en affirmant que cette catégorie de déchets a été prise en compte dans 16 régions et dans 22 départements. Néanmoins, selon les estimations de la Commission, à la date du dépôt de la requête, 18 départements français sur 100 n'étaient couverts ni par un plan régional ni par un plan départemental relatif auxdits déchets.

66 Le gouvernement français soutient que la possibilité pour les plans régionaux de renvoyer la gestion de ces déchets aux plans départementaux ne soulève aucune difficulté. Elle se bornerait à instaurer une option de gestion au niveau régional ou au niveau départemental, sans qu'il soit possible pour un territoire d'échapper à la couverture par un plan de gestion.

67 Ledit gouvernement fait valoir, en outre, que, sur les 18 départements considérés par la Commission comme n'étant pas couverts par un plan d'élimination des déchets ménagers spéciaux, 15 sont des départements faisant déjà l'objet du premier grief de cette dernière. Pour ces départements, le moyen devrait donc être considéré comme irrecevable, car il n'est pas distinct de celui invoqué dans le premier grief. Quant aux 3 autres départements (Oise, Haute-Loire et Puy-de-Dôme), le gouvernement français précise, d'une part, que le projet de nouveau plan de l'Oise a été adopté par le préfet le 19 octobre 1999 et, d'autre part, que les

plans des départements de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme, qui font partie de la Région Auvergne, ont été élaborés avant le plan régional ayant délégué la gestion des déchets ménagers spéciaux au département et sont, pour ce motif, en cours de révision. Or, même pour ces deux derniers départements, le moyen de la Commission devrait être considéré comme non fondé, pour les mêmes motifs que ceux relatifs aux plans non encore adoptés, c'est-à-dire parce que les directives 75/442 et 91/689 ne prévoiraient aucun délai pour l'adoption de ces plans.

68 Dans sa réplique, la Commission admet que son deuxième grief, en tant qu'il vise les déchets ménagers spéciaux, se confond en partie avec le premier grief. Elle précise, à cet égard, qu'elle maintient son grief uniquement pour les départements de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme, qui ne sont pas couverts par un plan d'élimination des déchets ménagers spéciaux.

69 À cet égard, il suffit de relever que, ainsi que l'admet le gouvernement français lui-même, les départements de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme ne sont pas couverts par un plan d'élimination des déchets ménagers spéciaux. Partant, s'agissant de l'argumentation du gouvernement français selon laquelle la directive 75/442 ne prévoit aucun délai pour l'adoption de tels plans, elle doit être rejetée pour les raisons explicitées aux points 40 à 47 du présent arrêt.

70 Dès lors, le deuxième grief de la Commission est également fondé en tant qu'il vise les déchets ménagers spéciaux.

Sur le grief tiré de l'absence d'un chapitre spécifique relatif aux déchets d'emballages dans les plans de gestion des déchets

71 Par son troisième grief, la Commission fait valoir que les correspondances des autorités françaises lors de la procédure précontentieuse confirment l'absence

d'un chapitre spécifique relatif aux déchets d'emballages dans les plans de gestion des déchets en France, ce qui constitue un manquement aux obligations découlant de l'article 14 de la directive 94/62. Elle ajoute qu'aucun plan effectivement adopté et comprenant un tel chapitre ne lui a été communiqué par le gouvernement français.

72 Le gouvernement français relève que les articles 14 et 22 de la directive 94/62 doivent être interprétés en ce sens que l'obligation d'ajouter un chapitre spécifique relatif aux déchets d'emballages ne peut être mise en œuvre plus rapidement que le plan de gestion dans lequel ce chapitre doit être inséré. Selon ce gouvernement, l'expression «doivent être établis» (et non pas «ont été établis» ou «devaient être établis»), utilisée à l'article 14 de la directive 94/62 pour les plans de gestion, permet de conclure que l'établissement de ces plans ne devait pas nécessairement être achevé pour la date à laquelle expirait le délai de transposition de la directive 75/442.

73 Cette argumentation ne saurait être retenue pour les raisons explicitées aux points 40 à 47 du présent arrêt. Dès lors, étant donné que, ainsi que l'admet le gouvernement français, les plans de gestion des déchets adoptés ne contiennent pas un chapitre spécifique relatif à la gestion des déchets d'emballages, il convient de conclure que le troisième grief de la Commission, tiré de l'absence d'un tel chapitre dans tous les plans de gestion des déchets, est également fondé.

74 Dans ces conditions, eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de constater que, en n'établissant pas des plans de gestion des déchets pour l'ensemble de son territoire, en n'élaborant pas, pour certaines régions ou certains départements, de tels plans pour les déchets contenant des PCB, pour les déchets de soins ainsi que pour les déchets ménagers spéciaux et en n'ayant pas inclus un chapitre spécifique relatif aux déchets d'emballages dans tous les plans de gestion des déchets ayant été adoptés, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 7, paragraphe 1, de la directive 75/442, 6, paragraphe 1, de la directive 91/689, et 14 de la directive 94/62.

Sur les dépens

75 Aux termes 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. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République française et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) En n'établissant pas des plans de gestion des déchets pour l'ensemble de son territoire, en n'élaborant pas, pour certaines régions ou certains départements, de tels plans pour les déchets contenant des polychlorobiphényles, pour les déchets de soins ainsi que pour les déchets ménagers spéciaux et en n'ayant pas inclus un chapitre spécifique relatif aux déchets d'emballages dans tous les plans de gestion des déchets ayant été adoptés, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 7,

paragraphe 1, de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, 6, paragraphe 1, de la directive 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux, et 14 de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

2) La République française est condamnée aux dépens.

Macken Gulmann Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 2 mai 2002.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

F. Macken