

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M<sup>ME</sup> CHRISTINE STIX-HACKL

présentées le 14 avril 2005 <sup>1</sup>

### I — Introduction

1. Par le présent recours, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en ne prévoyant pas en droit national l'enregistrement des entreprises qui procèdent à la collecte et au transport de leurs propres déchets non dangereux en tant qu'activité ordinaire et régulière, ni des entreprises transportant leurs propres déchets dangereux dans des quantités ne dépassant pas 30 kilogrammes ou 30 litres par jour, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12 de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets <sup>2</sup>, telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991 <sup>3</sup>.

2. La question posée en l'espèce est pour l'essentiel de savoir dans quelle mesure des entreprises procédant à la collecte ou au

transport de leurs propres déchets (dangereux ou non dangereux) doivent être considérées comme des «établissements ou entreprises assurant à titre professionnel la collecte ou le transport de déchets» au sens de l'article 12 de la directive déchets modifiée et, dès lors, être soumises à une obligation d'enregistrement.

### II — Le cadre juridique

#### A — La réglementation communautaire

3. L'article 12 de la directive déchets modifiée est libellé comme suit:

«Les établissements ou entreprises assurant à titre professionnel la collecte ou le transport de déchets ou qui veillent à l'élimination ou à la valorisation de déchets pour le compte de tiers (négociants ou courtiers), lorsqu'ils ne

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 194, p. 39 (ci-après la «directive déchets dans sa version originale»).

3 — JO L 78, p. 32 (ci-après la «directive modificative déchets», et ci-après, pour la version de la directive déchets telle que modifiée par cette directive, la «directive déchets modifiée»).

sont pas soumis à autorisation, sont soumis à un enregistrement auprès des autorités compétentes.»

### III — La procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

#### B — La réglementation nationale

4. L'article 30, paragraphe 4, du décret-loi (Decreto legislativo) n° 22 du 5 février 1997, tel que modifié par la loi n° 426 du 9 décembre 1998 (ci-après le «décret-loi»), est libellé comme suit:

«Les entreprises qui exercent des activités de collecte et de transport de déchets non dangereux produits par des tiers et les entreprises qui collectent et transportent des déchets dangereux doivent s'inscrire au registre <sup>[4]</sup>, sauf s'il s'agit de transports de déchets dangereux n'excédant pas une quantité de 30 kilogrammes par jour ou de 30 litres par jour et qu'ils sont effectués par le producteur des déchets en question.»

4 — Registre national des entreprises effectuant des services d'élimination de déchets.

5. Considérant que l'article 30, paragraphe 4, du décret-loi était contraire à l'article 12 de la directive déchets modifiée, la Commission a, par lettre de mise en demeure du 24 octobre 2001, ouvert une procédure en manquement, au titre de l'article 226 CE, à l'encontre de la République italienne.

6. La République italienne a, dans sa lettre en réponse du 27 février 2002, rejeté les griefs de la Commission sur la base d'un avis du ministère de l'Environnement et de la Protection du territoire.

7. Ayant cependant maintenu sa position, la Commission a, le 27 juin 2002, adressé un avis motivé au gouvernement italien, en l'invitant à s'y conformer dans un délai de deux mois.

8. Après que l'avis motivé fut demeuré sans réponse, la Commission a, par requête du 17 juin 2003, inscrite au registre de la Cour le 23 juin 2003, introduit le présent recours.

9. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour,

- constater que, en permettant aux entreprises, sur la base de l'article 30, paragraphe 4, du décret-loi, de procéder à la collecte et au transport de déchets non dangereux en tant qu'activité ordinaire sans être obligées de s'inscrire au registre national des entreprises effectuant des services d'élimination des déchets, et de transporter leurs propres déchets dangereux dans des quantités ne dépassant pas 30 kilogrammes et 30 litres par jour, sans être obligées de s'inscrire audit registre, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12 de la directive déchets modifiée;
- condamner la République italienne aux dépens.

#### IV — Examen du recours

##### A — Principaux arguments des parties

10. La Commission expose que, selon l'article 12 de la directive déchets modifiée, toutes

les entreprises assurant à titre professionnel la collecte et le transport de déchets — peu importe qu'il s'agisse de déchets dangereux ou non dangereux — sont indistinctement tenues d'être enregistrées auprès des autorités compétentes. La notion d'entreprise collectant ou transportant des déchets «à titre professionnel» s'étend à cet égard, de l'avis de la Commission, non seulement aux entreprises effectuant ces opérations pour le compte d'autrui, mais inclut en outre des entreprises qui, à titre accessoire, dans le cadre de leur activité habituelle, collectent ou transportent leurs propres déchets en retirant un avantage économique. C'est ce que la Cour aurait d'ailleurs constaté dans les motifs de son ordonnance dans l'affaire Caterino<sup>5</sup>.

11. Cette interprétation serait conforme à la systématique et aux finalités de la directive déchets modifiée, notamment à la nécessité de suivre les déchets, de leur production à leur élimination définitive, telle que mentionnée au douzième considérant de la directive modificative déchets. Étant donné que l'obligation d'enregistrement permet ce suivi, on ne pourrait pas garantir le suivi complet des déchets si des entreprises procédant à la collecte ou au transport de leurs propres déchets étaient exceptées de l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 12 de la directive déchets modifiée.

12. Or, à l'article 30 du décret-loi, une obligation d'enregistrement n'est prévue

<sup>5</sup> — Ordonnance du 29 mai 2001, rendue en application de l'article 104, paragraphe 3, du règlement de procédure (C-311/99, non publiée au Recueil, point 25).

que pour les entreprises procédant à la collecte ou au transport des déchets appartenant à des tiers, ce qui ne serait pas conforme à la notion d'entreprise assurant «à titre professionnel» la collecte ou le transport de déchets au sens de l'article 12 de la directive déchets modifiée.

13. Ledit article 12 ne prévoit pas non plus de restriction quantitative, de sorte que la dispense d'enregistrement découlant de l'article 30 du décret-loi, au profit d'entreprises ne transportant pas plus de 30 litres ou 30 kilogrammes de déchets par jour ne serait pas non plus compatible avec la directive déchets modifiée.

14. Le gouvernement italien fait valoir qu'aucune disposition communautaire ne prescrit que la collecte et le transport de déchets se fassent par l'intermédiaire d'opérateurs ayant la qualité de tiers. L'essentiel serait d'atteindre l'objectif consistant à assurer le suivi du cycle de transformation. La directive établirait la responsabilité du producteur de déchets jusqu'au moment où il s'en défait en vue de leur réutilisation, récupération ou élimination. L'obligation d'enregistrement prévue à l'article 12 aurait donc pour objectif d'assurer le contrôle des déchets à partir du moment où ils quittent la sphère de responsabilité du producteur. Le producteur de déchets ne «se déferait» de ceux-ci qu'au moment de leur livraison à un entrepreneur procédant au recyclage ou à l'élimination des déchets. Jusqu'à ce moment-là, les déchets continueraient de toute façon de relever de sa responsabilité, de

sorte qu'il n'y aurait aucune nécessité d'un enregistrement du producteur à des fins de contrôle.

15. De l'avis du gouvernement italien, la notion d'activité «à titre professionnel» visée à l'article 12 de la directive déchets modifiée est destinée, d'une part, à mettre en lumière le fait qu'il s'agit d'une activité régulière et peut être entendue, d'autre part, comme signifiant que l'entrepreneur concerné doit bénéficier des connaissances et de l'expérience nécessaires aux fins de l'exercice de cette activité. Entendre cette notion dans le sens soutenu par la Commission se traduirait par une obligation d'enregistrement dans le chef de plusieurs milliers d'entreprises et remettrait en cause la capacité des autorités d'opérer un suivi. Enfin, s'agissant de transposer le système de contrôle prévu dans la directive déchets modifiée, il serait permis de tenir compte de la dangerosité et de la quantité des déchets.

## B — *Appréciation*

16. La Commission critique le fait que, à l'article 30, paragraphe 4, du décret-loi, cette disposition ne prévoit à charge des entreprises collectant ou transportant leurs propres déchets soit — dans le cas de déchets non dangereux — aucune obligation du tout, soit — dans le cas de déchets dangereux — une obligation d'enregistrement uniquement à partir d'une quantité de déchets donnée

(en l'occurrence 30 kilogrammes ou 30 litres par jour).

17. En conséquence, il se pose en l'espèce, d'une part, la question de savoir si l'article 12 de la directive déchets modifiée prévoit une obligation d'enregistrement également à charge des entreprises collectant ou transportant leurs propres déchets et, d'autre part, si, le cas échéant, cette obligation d'enregistrement — en ce qui concerne du moins les déchets dangereux — peut être soumise à une restriction quantitative telle qu'en l'espèce.

18. Pour ce qui est tout d'abord de la question de savoir si des entreprises qui procèdent à la collecte ou au transport de leurs propres déchets relèvent, en définitive, de l'article 12 de la directive déchets modifiée, force est de constater que cette directive régit en termes plus clairs l'élimination et la valorisation, par une entreprise, de ses propres déchets que l'hypothèse de la collecte et du transport, par cette même entreprise, de ses déchets.

19. C'est ainsi que l'article 8 de la directive déchets modifiée prévoit que les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout détenteur de déchets, pour autant qu'il ne les remette pas à une entreprise se chargeant du ramassage ou à

une entreprise procédant à l'élimination ou à la valorisation des déchets, en assure lui-même la valorisation ou l'élimination en se conformant aux dispositions de la directive. Selon le onzième considérant de la directive modificative déchets, les entreprises assurant elles-mêmes l'élimination ou la revalorisation de leurs déchets peuvent certes être exonérées de l'obligation d'autorisation, pour autant qu'elles tiennent compte des nécessités de la protection de l'environnement, mais sont en tout état de cause soumises à l'obligation d'enregistrement. L'article 11, paragraphes 1 et 2, de la directive déchets modifiée institue des règles en ce sens.

20. Dans la directive déchets modifiée, on ne trouve en revanche aucune référence expresse aux entreprises procédant à la collecte ou au transport de leurs propres déchets. Selon le douzième considérant de la directive modificative déchets, il convient en tout cas «également de soumettre à autorisation ou à enregistrement et à un contrôle approprié d'autres entreprises s'occupant des déchets, telles que collecteurs, transporteurs et courtiers».

21. Pour faire écho au douzième considérant, l'article 12 de la directive déchets modifiée module à cet égard le champ d'application de l'obligation d'autorisation ou d'enregistrement comme suit: «Les établissements ou entreprises assurant à titre professionnel la collecte ou le transport de déchets ou qui veillent à l'élimination ou à la valorisation de déchets pour le compte de tiers (négociants ou courtiers)».

22. À en juger uniquement par le libellé du douzième considérant de la directive modificative déchets et de l'article 12 de la directive déchets modifiée, certains éléments militent, de prime abord, en faveur de la thèse que seules les entreprises de collecte et de transport de déchets seraient concernées par cet article, et non les entreprises qui, tout en exerçant à titre principal dans un autre domaine, procèdent en outre à la collecte ou au transport de leurs propres déchets.
23. À l'instar de la Commission, nous sommes toutefois d'avis que l'analyse de la genèse de cette disposition ou de l'économie générale de la directive déchets modifiée amène à la conclusion que l'article 12 de cette directive s'étend également à des entreprises collectant ou transportant leurs propres déchets.
24. Il y a lieu, à cet égard, de constater que la directive déchets dans sa version originale distinguait entre deux groupes d'entreprises différents, auxquels s'attachaient des exigences distinctes, destinées à garantir la protection de l'environnement.
25. Le premier groupe comprenait les entreprises «qui assure[nt] le traitement, le stockage ou le dépôt de déchets pour le compte d'autrui» (article 8 de la directive déchets dans sa version originale) et étaient soumises à un contrôle à effectuer périodiquement par l'autorité compétente (article 9 de la directive déchets dans sa version originale).
26. Le deuxième groupe comprenait «[l]es entreprises qui assurent le transport, le ramassage, le stockage, le dépôt ou le traitement de leurs propres déchets, ainsi que celles qui ramassent ou transportent pour le compte d'autrui des déchets». Ces entreprises étaient soumises à une simple «surveillance» de l'autorité compétente (article 10 de la directive déchets dans sa version originale).
27. Dans la directive déchets modifiée, la «surveillance» par l'autorité n'apparaît plus en tant que mesure autonome.
28. En lieu et place, une partie des entreprises du deuxième groupe — à savoir les entreprises assurant elles-mêmes le stockage, le dépôt ou le traitement de leurs propres déchets — relèvent désormais, conformément aux articles 9 et 10 de la directive déchets modifiée, de la catégorie des entreprises qui éliminent ou valorisent les déchets ou, à défaut, pour autant qu'elles remplissent les conditions de dispense de l'autorisation au titre de l'article 11, paragraphe 1, de cette directive, sont en tout cas soumises à une obligation d'enregistrement en vertu du paragraphe 2 de cet article.

29. Pour ce qui est, ensuite, des autres entreprises visées à l'article 10 de la directive déchets dans sa version originale, à savoir les entreprises procédant à la collecte ou au transport de déchets — les leurs ou ceux produits par des tiers —, il est constant qu'à tout le moins celles des entreprises qui collectent ou transportent des déchets produits par des tiers relèvent de l'article 12 de la directive déchets modifiée et, partant, sont soumises à une obligation d'enregistrement, pour autant qu'elles n'aient pas besoin d'une autorisation.

30. En résumé, force est de constater que les entreprises assurant le stockage, le dépôt et le traitement de leurs propres déchets, ainsi que celles qui ramassent ou transportent pour le compte d'autrui des déchets — soumises jusque-là à une surveillance au titre de l'article 10 de la directive dans sa version originale — sont désormais soumises, dans la version modifiée de la directive déchets, à une obligation d'autorisation ou d'enregistrement et doivent dès lors, conformément à l'article 13 de cette directive, faire l'objet d'un contrôle régulier et approprié de la part des autorités compétentes.

31. Or, on ne peut guère supposer que des entreprises procédant à la collecte ou au transport de leurs propres déchets soient exceptées de ce contrôle à l'efficacité renforcée — au lieu de la simple surveillance: une obligation d'autorisation ou d'enregistrement et un contrôle régulier approprié — découlant de la directive déchets ainsi modifiée.

32. Par-dessus tout, on ne trouve pas dans la directive déchets modifiée — à l'exception de l'article 12 — de mesures de contrôle spécifiques se rapportant à des entreprises collectant ou transportant des déchets. Si l'on devait donc effectivement entendre l'article 12 en ce sens qu'il ne s'étendrait pas aux entreprises procédant à la collecte ou au transport de leurs propres déchets, la directive modificative déchets n'aurait non seulement pas élevé le niveau de protection et l'efficacité des contrôles, mais aurait même entraîné une détérioration, étant donné que la directive déchets dans sa version originale prévoyait au moins une surveillance de ces entreprises par l'autorité compétente. Une telle interprétation serait en outre, comme l'a indiqué la Commission, dans une certaine mesure en contrariété avec le douzième considérant de la directive modificative déchets, qui se réfère à la nécessité d'assurer «le suivi des déchets, de leur production à leur élimination définitive».

33. Le fait qu'une entreprise collectant ou transportant ses propres déchets en soit de toute façon «responsable», en tant que détenteur de déchets, en vertu de l'article 8 ou encore de l'article 4 de la directive déchets modifiée, jusqu'à ce qu'elle ait remis lesdits déchets à une entreprise chargée de l'élimination ou de la valorisation — étant entendu qu'elle est soumise à l'interdiction d'une élimination incontrôlée des déchets et qu'elle est tenue de remettre les déchets à une entreprise appropriée — ne milite pas, contrairement à l'opinion du gouvernement italien, à l'encontre de la thèse que cette entreprise est soumise à l'obligation d'enregistrement et de contrôle sur la base des articles 12 et 13 de cette directive. En effet, selon les articles 4 et 8 de la directive déchets

modifiée, les entreprises valorisant ou éliminant leurs déchets sont également soumises à l'interdiction générale de l'élimination incontrôlée ainsi qu'à l'obligation d'assurer la valorisation ou l'élimination dans le respect des dispositions de la directive, et ne sont pas moins soumises, au titre des articles 9, 10 et 11 de cette directive, à une obligation d'autorisation ou d'enregistrement ainsi qu'à un contrôle régulier approprié, au titre de l'article 12 de cette même directive.

34. Notre conclusion sera donc que l'article 12 de la directive déchets modifiée institue une obligation d'enregistrement qui s'impose par principe également aux entreprises procédant à la collecte ou au transport de leurs propres déchets, pour autant qu'elles ne soient pas soumises à une obligation d'autorisation.

35. On peut toutefois s'interroger sur la signification qu'il convient d'attacher à la notion de «à titre professionnel» figurant à l'article 12 de la directive déchets modifiée.

36. Puisque — comme nous l'avons constaté — l'article 12 de la directive déchets modifiée s'étend non seulement aux entreprises actives dans le commerce de la collecte ou du transport de déchets, mais également à des entreprises qui, ayant un autre objet social,

collectent ou transportent simplement, en tant qu'activité accessoire, leurs propres déchets, il n'apparaît pas opportun de définir principalement en termes quantitatifs la notion d'activité exercée «à titre professionnel», à savoir dans le sens de l'avantage économique ou de la rentabilité qui en découlerait pour l'entreprise concernée.

37. Il nous semble plutôt que l'ajout «à titre professionnel» vise dans une certaine mesure à apporter une restriction dans le sens que toutes les entreprises produisant occasionnellement ou exceptionnellement des déchets qu'elles transportent ensuite elles-mêmes jusqu'à une entreprise spécialisée dans la collecte, la valorisation ou l'élimination ne sont pas soumises à l'obligation d'enregistrement au titre de l'article 12 de la directive déchets modifiée, mais qu'une telle obligation pèse néanmoins, selon toute vraisemblance, sur les entreprises pour lesquelles le transport ou la collecte de déchets qu'elles ont elles-mêmes produits est lié de façon régulière/habituelle à leur domaine d'activité, et donc pratiquement en raison de la nature de cette activité.

38. Nous pouvons à cet égard souscrire à l'opinion défendue en substance par l'une et l'autre des parties à la procédure, suivant laquelle l'ajout «à titre professionnel» manifeste l'idée que la collecte ou le transport de déchets doit correspondre à une activité que l'entreprise exerce régulièrement ou habituellement dans le cadre de son domaine d'activité propre.

39. En ce qui concerne la limitation quantitative de l'obligation d'enregistrement en application du décret-loi, fixée à 30 kilogrammes ou à 30 litres par jour pour les entreprises procédant à la collecte ou au transport de leurs propres déchets, on doit constater que la notion d'activité exercée «à titre professionnel» figurant à l'article 12 de la directive déchets modifiée apparaît certes plutôt floue et que les États membres disposent dès lors d'une certaine marge d'appréciation dans le cadre de la transposition. Toutefois, la notion d'activité exercée «à titre professionnel» ne pouvant guère être comprise, comme semble le croire le gouvernement italien, en tant qu'activité axée sur la rentabilité de la collecte ou du transport des propres déchets, l'article 12 ne permet pas non plus, à notre sens, de dispenser de l'obligation d'enregistrement des entreprises collectant ou transportant leurs propres déchets dangereux pour des volumes n'excédant pas 30 kilogrammes ou 30 litres par jour.

40. En d'autres termes, une entreprise qui procède journallement à la collecte ou au transport de ses propres déchets dangereux à concurrence de 30 kilogrammes ou de 30 litres par jour peut parfaitement être considérée comme une entreprise exerçant cette activité en tant qu'activité ordinaire dans le cadre de son champ d'activité.

41. Au reste, l'article 12 de la directive déchets modifiée est rédigé, comme l'a fait observer la Commission, sans aucune restriction d'aucune sorte et ne contient aucune indication donnant à croire que l'obligation

d'enregistrement ne s'appliquerait qu'à partir d'une quantité minimale donnée. Le gouvernement italien n'a d'ailleurs pas non plus expliqué de façon précise les considérations qui sous-tendent la fixation de cette quantité minimale.

42. À la lumière des considérations qui précèdent, force est donc de constater que, pour autant qu'il dispense de manière générale les entreprises collectant ou transportant leurs propres déchets non dangereux de l'obligation d'enregistrement, le décret-loi enfreint les obligations découlant de l'article 12 de la directive déchets modifiée. On doit également constater que le décret-loi n'est pas compatible avec cet article, pour autant qu'il excepte de l'obligation d'enregistrement les entreprises collectant ou transportant leurs propres déchets dangereux à concurrence de 30 kilogrammes ou 30 litres par jour.

43. Le recours de la Commission est donc fondé.

## V — Les dépens

44. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, la partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. Étant donné que la République italienne a succombé, nous proposons de mettre les dépens à sa charge.

## VI — Conclusion

45. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour:

- de constater que, en permettant aux entreprises, sur la base de l'article 30, paragraphe 4, du décret-loi n° 22 du 5 février 1997, modifié par la loi n° 426 du 9 décembre 1998, de procéder à la collecte et au transport de déchets non dangereux en tant qu'activité ordinaire sans être obligées de s'inscrire au registre national des entreprises effectuant des services d'élimination des déchets, et de transporter leurs propres déchets dangereux dans des quantités ne dépassant pas 30 kilogrammes ou 30 litres par jour, sans être obligées de s'inscrire audit registre, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12 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;
- de condamner la République italienne aux dépens.