CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME ELEANOR SHARPSTON
présentées le 17 septembre 2009 [1]

1. Le droit communautaire dérivé relatif à l'élimination des déchets par leur mise en décharge [2] est fondé sur le principe du «pollueur-payeur». La contrepartie exigée pour l'élimination des déchets par mise en décharge est censée couvrir la totalité des coûts (tant à court terme qu'à long terme) de l'opération d'élimination des déchets. Dans la présente affaire, la Cour est saisie de l'énigme posée par une législation nationale qui vise à mettre en œuvre la directive sur la mise en décharge des déchets, mais qui contient des lacunes, ce qui a pour conséquence qu'un exploitant actif dans le domaine de l'élimination des déchets, qui a l'obligation de payer une taxe calculée par référence à la quantité de déchets déposés, doit faire face à des sanctions pécuniaires pour retard de paiement de la taxe tout en n'ayant aucun recours apparent contre les autorités communales (les «pollueurs») dont il élimine les déchets, qui, de manière systématique, ne lui remboursent pas la taxe et qui sont donc, à tout le moins en partie, responsables des sanctions pécuniaires qu'il encourt pour retard de paiement.

2. Dans cette demande de décision préjudicielle, la Commissione tributaria provinciale di Roma (Italie) interroge la Cour sur la compatibilité de certaines dispositions du droit national italien avec les articles 12 CE, 14 CE, 43 CE et 46 CE, la directive sur la mise en décharge des déchets et la directive 2000/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 juin 2000, concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales [3].

Législation communautaire

Dispositions du traité CE

3. L'article 12 CE interdit, dans le domaine d'application du traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

1 — Langue originale: l'anglais

2 — Directive 1999/31/CE du Conseil, du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets (JO L 182, p. 1, ci-après la «directive 1999/31» ou la «directive sur la mise en décharge des déchets»).

3 — JO L 200, p. 35 (ci-après la «directive 2000/35» ou la «directive sur les retards de paiement»).

4. L'article 14 CE dispose, notamment, que la Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur.

5. L'article 43 CE interdit les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre.

6. L'article 46 CE accorde aux États membres, par dérogation à l'article 43 CE le droit d'appliquer des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers, et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

La directive sur la mise en décharge des déchets

7. La directive 1999/31 fait partie de la «stratégie déchets» de la Communauté mise en place par la directive 75/442/CEE du Conseil [4]. Elle prévoit des mesures, des procédures et des orientations visant à prévenir ou à réduire autant que possible les effets négatifs de la mise en décharge des déchets sur l'environnement [5].

8. Le cinquième considérant indique que, «sur la base du principe du pollueur-payeur, il est nécessaire, entre autres, de tenir compte de tous les dommages causés à l'environnement par les décharges». Le sixième considérant ajoute que «la mise en décharge, comme toutes les autres formes de traitement des déchets, doit être contrôlée et gérée de façon adéquate afin de prévenir ou de réduire les conséquences néfastes qu'elle pourrait avoir sur l'environnement et les risques pour la santé humaine».

9. Le neuvième considérant souligne «qu'il convient que les États membres soient en mesure de mettre en œuvre les principes de proximité et d'autosuffisance pour l'élimination de leurs déchets aux niveaux communautaire et national, conformément à la directive 75/442 […]; qu'il est nécessaire de poursuivre et préciser les objectifs de ladite directive en établissant un réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination sur la

4 — Directive du 15 juillet 1975 relative aux déchets (JO L 194, p. 39), modifiée en dernier lieu (avant l'adoption de la directive 1999/31) par la décision 96/350/CE de la Commission, du 24 mai 1996 (JO L 135, p. 32).

5 — La directive semble avoir été transposée en droit national par le décret législatif n° 36, du 13 janvier 2003 (supplément ordinaire à la GURI n° 59, du 12 mars 2003). Celui-ci ne renvoie pas à la loi n° 549/95 (voir note 7 ci-après) et la juridiction nationale n'y fait pas référence dans sa décision de renvoi. Par conséquent, la relation entre les deux a) en termes de droit national et b) comme moyen de mise en œuvre de la directive demeure floue.

base d'un niveau élevé de protection de l'environnement».

10. Le vingt-neuvième considérant mentionne que la contrepartie exigée pour l'élimination des déchets par mise en décharge doit être fixée de façon à couvrir l'ensemble des coûts liés à la création et à l'exploitation de la décharge.

11. L'article 10 dispose, pour ce qui nous intéresse dans la présente affaire, que:

«Les États membres prennent des mesures pour que la totalité des coûts d'installation et d'exploitation d'un site de décharge, y compris, dans la mesure du possible, les coûts de la garantie financière ou de son équivalent visés à l'article 8, point a) iv), et les coûts estimés de la désaffectation du site et de son entretien après désaffectation pendant une période d'au moins trente ans, soient couverts par le prix exigé par l'exploitant pour l'élimination de tout type de déchets dans cette décharge […]»

La directive sur les retards de paiement

12. La directive 2000/35 vise à réduire les retards de paiement dans les transactions commerciales [6]. Le septième considérant rappelle que de lourdes charges administratives et financières pèsent sur les entreprises, en particulier petites et moyennes, en raison des délais de paiement excessifs et des retards de paiement et que ces problèmes constituent l'une des principales causes d'insolvabilité. Le seizième considérant relève que la plupart des États membres ont rendu les retards de paiement financièrement intéressants pour les débiteurs, en raison du faible niveau des intérêts de retard et/ou de la lenteur des procédures de recours. Il constate que «des aménagements décisifs, y compris l'indemnisation des créanciers pour les frais encourus, sont nécessaires pour inverser cette tendance et pour faire en sorte que les conséquences d'un dépassement des délais de paiement soient telles qu'elles découragent cette pratique».

13. L'article 1er dispose que «les dispositions de la présente directive s'appliquent à tous les paiements effectués en rémunération de transactions commerciales».

14. L'article 2, point 1, définit la «transaction commerciale» comme «toute transaction entre des entreprises ou entre des entreprises

6 — Cette directive a été transposée dans le droit national par le décret législatif nº 231, du 9 octobre 2002 (GURI nº 249, du 23 octobre 2002).

et les pouvoirs publics qui conduit à la fourniture de marchandises ou à la prestation de services contre rémunération»; les «pouvoirs publics» comme «tout pouvoir ou toute entité contractante, tels que définis par les directives sur les marchés publics […]» et l'«entreprise» comme «toute organisation agissant dans l'exercice d'une activité économique ou professionnelle indépendante, même lorsque cette activité n'est exercée que par une seule personne». L'article 2, point 2, définit le «retard de paiement» comme «tout dépassement des délais, contractuels ou légaux, en matière de paiement».

15. L'article 3 dispose que les États membres veillent à ce que des intérêts soient payés en cas de retard de paiement et définit à la fois la date d'exigibilité du paiement des sommes dues par le débiteur et le taux d'intérêt dissuasif applicable en cas de retard de paiement.

Dispositions nationales

16. La République italienne a adopté la loi n° 549, du 28 décembre 1995 [7], en vue de réglementer l'élimination des déchets par mise en décharge. L'article 3 contient une série de dispositions spécifiques à cet égard.

17. Les paragraphes 24 et 25 instituent une taxe spéciale pour la mise en décharge des déchets solides en vue de favoriser une diminution de la production des déchets et la récupération de matières premières et d'énergie à partir de ces déchets. En vertu du paragraphe 26, la taxe est payée par l'exploitant du site de décharge, mais doit être répercutée sur celui qui dépose les déchets [8]. La base d'imposition est, aux termes du paragraphe 28, la quantité de déchets déposés.

18. En vertu du paragraphe 27, la taxe est due aux régions et, conformément au paragraphe 30, elle doit être payée trimestriellement, dans le mois suivant l'échéance du trimestre civil au cours duquel les opérations de dépôt ont été effectuées.

19. Le paragraphe 31 dispose que, en cas d'omission, de tardiveté ou d'insuffisance du versement de la taxe, une sanction pécuniaire correspondant à deux à quatre fois le montant concerné est appliquée [9].

7 — Supplément ordinaire à la GURI n° 302, du 29 décembre 1995 (ci-après la «loi n° 549/95»).

8 — En règle générale, chaque administration communale ne produit pas la quantité de déchets qu'elle «dépose». Elle ramasse plutôt les déchets des particuliers et des entreprises de sa commune. Ces particuliers et ces entreprises contribuent chacun, par le biais des impôts qu'ils paient aux autorités communales, à la partie de la taxe afférente à leurs déchets. Lors de l'audience, le gouvernement italien a indiqué que ces impôts étaient prélevés que la taxe soit ou non remboursée à l'exploitant du site de décharge.

9 — La juridiction de renvoi indique que le régime des sanctions pécuniaires est actuellement réglé par le décret législatif n° 471, du 18 décembre 1997 (supplément ordinaire à la GURI n° 5, du 8 janvier 1998).

Faits et questions déférées

20. Pontina Ambiente Srl (ci-après «Pontina Ambiente») est un exploitant de site de décharge dont les droits et les obligations sont régis par la loi nº 549/95.

21. En vertu de la loi nº 549/95, la Région du Latium a dûment désigné le site de décharge devant être utilisé par chaque autorité communale et a établi le prix pour le service fourni par l'exploitant du site. Dans ce cadre, la Région du Latium a conclu un accord avec Pontina Ambiente pour le stockage et le traitement des déchets de certaines autorités communales. Pontina Ambiente était tenue de payer la taxe à la Région du Latium au plus tard au cours du mois suivant l'échéance du trimestre civil pendant lequel les opérations de dépôt ont été effectuées. Le non-respect de ce délai a conduit Pontina Ambiente à se voir infliger une sanction pécuniaire.

22. La taxe était toutefois payable avant la réception par Pontina Ambiente des fonds payés par les autorités communales. Il ressort des éléments de fait complémentaires qui sont apparus au cours de l'audience qu'il ne semble pas contesté, tout d'abord, que les autorités communales ne s'acquittent pas de leur dette dans les délais commerciaux habituels. Au contraire, étant donné que le délai de paiement standard des autorités communales est de 120 jours, il y a une probabilité non négligeable qu'un exploitant de site de décharge n'ait pas encore été remboursé pour la «tranche» correspondant à un trimestre de taxe au moment où il doit payer la tranche suivante. Ensuite, un certain nombre d'autorités communales font actuellement l'objet d'une procédure pour insolvabilité. En vertu du droit national, des exploitants comme Pontina Ambiente ne sont pas des créanciers privilégiés. Pour terminer, les exploitants de sites de décharge ne peuvent pas exiger un acompte des autorités communales insolvables comme condition préalable au traitement des déchets, pas plus qu'ils ne peuvent refuser, en vertu de la législation italienne sur la santé publique, de traiter les déchets qui leur sont apportés.

23. Dans l'affaire pendante devant la juridiction de renvoi, Pontina Ambiente a demandé l'annulation de deux avis d'imposition pour taxe spéciale impayée qui étaient accompagnés d'amendes pour retard de paiement. Ce faisant, elle a contesté l'article 3, paragraphes 26 et 31, de la loi nº 549/95, dans la mesure où ils désignent l'exploitant du site de décharge comme étant l'assujetti à la taxe en cause et le pénalisent en cas de retard de paiement à la Région, alors qu'il n'existe aucune disposition imposant une sanction pécuniaire aux autorités communales qui sont à l'origine du retard de paiement. En particulier, le paiement de la taxe par l'exploitant du site de décharge n'est pas subordonné au règlement par les autorités communales de la prestation de services effectuée.

24. La juridiction nationale a renvoyé l'affaire à la Cour. Elle souhaite se renseigner sur la compatibilité des dispositions nationales avec les articles 12 CE, 14 CE, 43 CE et 46 CE ainsi qu'avec la directive sur la mise en décharge des déchets et la directive sur les retards de paiement, et interroge la Cour à cet égard.

25. Des observations écrites ont été présentées par Pontina Ambiente ainsi que par le gouvernement italien et par la Commission des Communautés européennes (qui ont tous deux assisté à l'audience, qui a eu lieu le 4 juin 2009).

Remarques préliminaires

Sur la recevabilité

26. Lors de l'audience, le gouvernement italien a implicitement remis en cause le fait que l'article 3, paragraphe 31, de la loi nº 549/95 s'applique à la situation en cause devant la juridiction de renvoi. Bien qu'il reconnaisse que la description de la situation juridique qui figure dans la décision de renvoi est correcte, le gouvernement italien a soutenu que la sanction pécuniaire pour non-paiement de la taxe était de 30 % de celle-ci (et non deux à quatre fois le montant de la taxe due comme spécifié par l'article 3, paragraphe 31, de la loi nº 549/95). Les sommes réclamées à titre de sanction pécuniaire dans l'affaire en cause semblent confirmer cette analyse [10].

27. Pour permettre à la Cour de donner une interprétation du droit communautaire qui soit utile, la juridiction de renvoi devrait trancher les problèmes de pur droit national [11]. Cela étant, la question de savoir si la sanction pécuniaire est déterminée par l'article 3, paragraphe 31, de la loi nº 549/95 ou par une autre disposition de droit national n'affecte pas la problématique soumise à l'appréciation du juge national.

Le renvoi préjudiciel

28. Dans sa demande de décision préjudicielle, la juridiction de renvoi n'a pas formulé de question spécifique. Elle s'est au contraire bornée à indiquer qu'elle avait des doutes quant à la compatibilité de la législation nationale avec une série de dispositions du droit communautaire.

10 — Les sommes en cause ne peuvent pas être considérées comme insignifiantes. Les deux avis d'imposition contestés imposent des sanctions pécuniaires de 26 588,21 euros et de 11 901,79 euros respectivement.

11 — Arrêt du 8 mai 2003, Gantner Electronic (C-111/01, Rec. p. I-4207, point 37 et jurisprudence citée).

29. La Commission souligne à juste titre que, lorsqu'une décision de renvoi n'indique pas précisément la question posée par le juge national, la Cour peut reformuler la question [12]. Bien qu'il y ait eu une reformulation provisoire dans la communication publiée au Journal officiel [13], une reformulation supplémentaire me semble nécessaire. Il y a deux points en particulier qui devraient être brièvement abordés.

30. Premièrement, la décision de renvoi semble demander à la Cour de se prononcer sur la question de savoir si la législation nationale est compatible avec les obligations imposées à la République italienne par le droit communautaire. Il est cependant de jurisprudence constante que la compétence de la Cour en vertu de l'article 234 CE se limite à se prononcer sur l'interprétation (et, le cas échéant, la validité) de dispositions du droit communautaire [14]. Ce faisant, la Cour peut néanmoins rendre un arrêt permettant au juge national d'apprécier la compatibilité de la législation nationale avec le droit communautaire.

31. Deuxièmement, l'article 3 de la directive sur les retards de paiement (mentionnée par la juridiction de renvoi dans sa décision de renvoi) dispose que les États membres «veillent» à ce que des intérêts soient payés dans les cas de retards de paiement visés par la directive. Cela pose la question de savoir si cette disposition de droit communautaire fait obstacle au système mis en place (notamment) par l'article 3, paragraphes 26 et 31, de la loi nº 549/95.

32. Je vais, dès lors, procéder en considérant que la décision de renvoi contient implicitement les questions suivantes:

«1) Les articles 12 CE, 14 CE, 43 CE et 46 CE doivent-ils être interprétés comme faisant obstacle à des dispositions nationales telles que celles de l'article 3, paragraphes 26 et 31, de la loi nº 549, du 28 décembre 1995, qui introduisent une taxe spéciale pour la mise en décharge des déchets et définissent le délai dans lequel la taxe doit être perçue, sans toutefois exiger que la taxe soit remboursée dans un délai raisonnable ou prescrire un quelconque mécanisme efficace en vue d'un tel remboursement?

2) L'article 10 de la directive sur la mise en décharge des déchets doit-il être interprété comme s'opposant à des dispositions nationales telles que celles de l'article 3, paragraphes 26 et 31, de la loi nº 549, du 28 décembre 1995?

12 — Arrêt du 16 juillet 2009, Futura Immobiliare e.a. (C-254/08, Rec. p. I-6995, point 28 et jurisprudence citée). Cela inclut les cas dans lesquels aucune question spécifique ne ressort de la décision de renvoi: arrêt du 18 novembre 1999, Teckal (C-107/98, Rec. p. I-8121, point 34).

13 — JO 2008, C 183, p. 12.

14 — Arrêt du 19 février 2009, Schwarz (C-321/07, Rec. p. I-1113, point 48).

3) Un exploitant de site de décharge peut-il récupérer la sanction pécuniaire infligée pour retard de paiement d'une telle taxe auprès de celui qui a déposé les déchets?

4) Le remboursement d'une telle taxe est-il couvert par les articles 1er et 2 de la directive sur les retards de paiement, de sorte que l'article 3 de ladite directive impose aux États membres de veiller à ce qu'un intérêt à un taux dissuasif soit appliqué en cas de retard de paiement d'une telle taxe?»

33. La question centrale à laquelle est confronté le juge national se trouve derrière ces questions individuelles: une de ces dispositions du droit communautaire s'oppose-t-elle à un *système* tel que celui mis en place en Italie (dont fait partie l'article 3, paragraphes 26 et 31, de la loi nº 549/95) lorsqu'un tel système ne permet pas à l'exploitant du site de recouvrer effectivement en temps utile soit le montant de la taxe à payer, soit le coût de financement du paiement par avance de ce montant au cas où ce recouvrement serait tardif?

Les articles 12 CE, 43 CE et 46 CE

34. Il est de jurisprudence constante que les articles 12 CE et 43 CE s'appliquent uniquement à des situations présentant un élément transnational [15]. Étant donné que l'article 46 CE déroge à l'article 43 CE, il ne convient dès lors d'examiner celui-ci que si l'article 43 CE s'applique.

35. La présente affaire concerne une société de droit italien, établie en Italie, qui élimine les déchets d'une commune italienne. La société conteste devant les juridictions italiennes une décision prise par une autorité publique italienne sur le fondement du droit italien. La situation est donc purement interne à un seul État membre.

36. Dans ses observations écrites, Pontina Ambiente cherche toutefois à démontrer un effet transfrontalier potentiel. Elle soutient que le droit italien impose une taxe aux exploitants de site de décharge sans leur fournir les moyens de procéder au recouvrement par voie juridique des sommes qu'ils ont payées auprès de ceux dont émanent les déchets. Cela affaiblit la situation financière des exploitants de sites de décharge et les

15 — Arrêt du 11 avril 2000, Deliège (C-51/96 et C-191/97, Rec. p. I-2549, point 58).

place par conséquent dans une position concurrentielle désavantageuse par rapport aux autres exploitants de sites de décharge actifs sur différents marchés au sein de la Communauté.

37. L'argument est ingénieux mais essentiellement hypothétique. Il n'explique pas comment les dispositions législatives contestées seraient, de manière plausible, préjudiciables à l'exercice effectif de la liberté d'établissement. Je ne considère, par conséquent, pas qu'il démontre un élément transfrontalier suffisant pour justifier l'application de l'article 43 CE ou, par implication nécessaire, de l'article 46 CE. Si les articles 43 CE et 46 CE ne s'appliquent pas à la situation factuelle donnant lieu au renvoi, je ne vois pas comment l'article 12 CE pourrait être applicable.

38. Je suggère, par conséquent, que la Cour considère que les articles 12 CE, 43 CE et 46 CE ne sont pas applicables à la situation soumise à l'appréciation du juge national.

L'article 14 CE

39. L'article 14 CE oblige les États membres à supprimer les barrières à la libre circulation au sein du marché intérieur de manière à établir un «espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du […] traité». Il s'agit d'une norme programmatique. À mon avis, une décision sur l'interprétation de cet article n'est ni nécessaire ni pertinente en vue de donner une réponse à la juridiction de renvoi.

L'article 10 de la directive sur la mise en décharge des déchets

La situation soumise à l'appréciation du juge national

40. Les faits qui sont exposés dans la décision de renvoi, complétés par les réponses données par le gouvernement italien lors de l'audience [16], démontrent clairement que, bien que l'exploitant du site de décharge soit obligé de payer la taxe à la Région et puisse être pénalisé en cas de paiement tardif ou incorrect ou d'absence de paiement, il n'y a pas de mécanisme correspondant qui oblige les autorités communales responsables du dépôt des déchets à rembourser le montant de la taxe à l'exploitant du site de décharge dans un certain délai.

16 — Voir point 22 ci-dessus.

41. Les dispositions de l'article 10 de la directive sur la mise en décharge des déchets sont impératives. Elles imposent aux États membres de prendre des mesures pour que la totalité des coûts d'installation et d'exploitation d'un site de décharge soient couverts par la contrepartie exigée par l'exploitant pour l'élimination de tout type de déchets dans cette décharge.

42. Cependant, la question qui se pose est de savoir ce que visent les termes «*la totalité* des coûts d'installation et d'exploitation d'un site de décharge». En particulier, est-ce que cela englobe a) une taxe sur les déchets et b) les coûts additionnels et les sanctions pécuniaires encourus lorsqu'un exploitant de site de décharge n'est pas en mesure de payer une telle taxe dans les délais prévus en raison d'un retard de paiement de l'autorité communale qui a déposé les déchets?

Le libellé de l'article 10

43. L'article 10 se réfère expressément à «*la totalité* des coûts» d'installation et d'exploitation d'un site de décharge [17]. Les autorités communales apportent des déchets à Pontina Ambiente en vue de leur traitement. Pontina Ambiente remplit comme il se doit sa part du contrat et élimine les déchets. La taxe est exigible comme conséquence directe de cette séquence d'événements. Il s'agit d'une taxe spéciale pour la mise en décharge de déchets solides [18]. La base d'imposition est constituée par la quantité de déchets mis en décharge [19].

44. Dans ces circonstances, il est parfaitement clair que la taxe est un coût que l'exploitant du site de décharge doit nécessairement supporter, et qu'il s'agit là d'un coût inextricablement lié à l'exploitation d'un site de décharge. En d'autres termes, il est impossible d'exploiter un site de décharge pour l'élimination des déchets en Italie sans avoir à payer la taxe.

45. Le libellé de l'article 10 de la directive sur la mise en décharge des déchets est sans équivoque: tous ces coûts doivent être inclus dans la contrepartie exigée par l'exploitant pour l'élimination de tout type de déchets dans ce site. Si l'on effectue une lecture littérale de cette disposition, la taxe est un coût qui doit être inclus dans la contrepartie exigée.

17 — Le fait que l'article 10 identifie par la suite deux éléments de coût spécifiques qui devraient être inclus «dans la mesure du possible» ne pourrait pas s'opposer à l'inclusion d'autres éléments de coût qui font partie des «coûts» d'installation et d'exploitation du site.

18 — Voir article 3, paragraphes 24 et 25, de la loi n° 549/95.

19 — Voir article 3, paragraphe 28.

La finalité de l'article 10

46. L'objectif de la directive sur la mise en décharge des déchets corrobore également cette lecture de l'article 10. Le législateur communautaire avait pour but de protéger l'environnement, notamment, en dissuadant les gens de créer des déchets mis en décharge. Les sixième et neuvième considérants soulignent le besoin d'une gestion adéquate des déchets mis en décharge. Le libellé du vingt-neuvième considérant anticipe les dispositions de fond de l'article 10.

47. Un des mécanismes permettant d'atteindre cet objectif est d'essayer de faire en sorte que la totalité des coûts de création, d'exploitation et de gestion d'un site de décharge soient supportés par ceux qui créent les déchets qui y sont déposés. C'est ce que fait l'article 10. En bref, la directive sur la mise en décharge des déchets est une expression spécifique du principe du pollueur-payeur [20], tout en reflétant également le principe selon lequel les déchets devraient être déposés le plus près possible de leur source. On ne peut respecter le principe du pollueur-payeur qu'en appliquant au final la mesure d'incitation à réduire les déchets à ceux dont ils émanent, c'est-à-dire aux autorités communales [21]. Cela n'est possible que si la taxe est traitée comme un «coût» qui est répercuté dans le prix que paie celui qui dépose les déchets pour le service d'élimination de ceux-ci.

L'article 10 s'oppose-t-il au système défini dans la législation italienne?

48. Pontina Ambiente soutient que le système prévu dans la législation italienne viole le principe du pollueur-payeur figurant à l'article 10 de la directive sur la mise en décharge des déchets. Le gouvernement italien et la Commission considèrent, au contraire, que la détermination de celui qui doit (initialement) payer la taxe entre dans le domaine de compétence des États membres et que l'article 10 ne fait pas obstacle au système défini dans la législation italienne.

49. Je partage la première partie de la position défendue par la République italienne et par la Commission. Le libellé de l'article 10 n'impose pas à un État membre d'organiser le paiement des coûts d'exploitation d'un site de décharge d'une quelconque manière spécifique. De la même façon, rien n'empêche un État membre d'imposer une taxe sur les déchets déposés dans un site de décharge qui est initialement payable par l'exploitant du site de décharge

20 — Voir cinquième considérant de la directive sur la mise en décharge des déchets et article 15 de la directive 75/442. Voir, également, arrêt du 7 septembre 2004, Van de Walle e.a. (C-1/03, Rec. p. I-7613, points 57 et 58), sur l'interprétation de cette directive.

21 — Et cet incitant est, à son tour, répercuté à travers les impôts locaux sur les particuliers et les entreprises qui produisent en réalité les déchets.

pour être ensuite répercutée sur celui dont émanent les déchets [22], voire de pénaliser un exploitant pour le retard de paiement d'une telle taxe.

50. Toutefois, bien que le principe exigeant que le droit national soit interprété en conformité avec le droit communautaire concerne au premier chef les dispositions internes introduites pour transposer la directive en cause, il ne se limite pas, toutefois, à l'exégèse de ces dispositions, mais requiert que la juridiction nationale prenne en considération l'ensemble du droit national pour apprécier dans quelle mesure celui-ci peut recevoir une application telle qu'il n'aboutisse pas à un résultat contraire à celui visé par la directive [23]. Selon une jurisprudence très bien établie, l'article 249, troisième alinéa, CE impose aux États membres l'obligation d'assurer l'application et la mise en œuvre intégrales de la directive concernée [24].

51. Dans le cas d'espèce, bien que les dispositions spécifiques du droit national désignées par le juge national régissent effectivement l'objet de l'article 10 de la directive sur la mise en décharge des déchets, elles ne peuvent pas être isolées du système dont elles font partie. Au bout du compte, la question avec laquelle la Cour doit se débattre, en vue de donner au juge national une réponse qui soit utile, porte sur le point de savoir si les dispositions de la directive sur la mise en décharge des déchets s'opposent à un *système* qui, de façon prévisible et manifeste, a pour conséquence que la taxe n'est pas payée par ceux dont émanent les déchets (mais demeure effectivement une charge pour l'exploitant du site de décharge) et qui, en outre, aboutit fréquemment à ce que des sanctions pécuniaires soient infligées à ce dernier?

La récupération de la taxe auprès des autorités communales

52. Il résulte des éléments présentés à la Cour [25] que, dans la pratique, l'opérateur ne peut pas récupérer de manière effective la taxe auprès des autorités communales. En tant que créancier contractuel, Pontina Ambiente ne jouit d'aucun statut préférentiel pour recouvrer les dettes dues par les autorités communales insolvables. Même les procédures juridiques visant à recouvrer la taxe auprès

22 — Lors de l'audience, la Commission a affirmé que ce type de mécanisme avait été utilisé par un certain nombre d'États membres et que, s'il était géré correctement, ce n'était ni la meilleure ni la pire des options envisageables pour la mise en œuvre de la directive sur la mise en décharge.

23 — Arrêt du 5 octobre 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01 à C-403/01, Rec. p. I-8835, point 115 et, plus généralement, points 110 à 118), cité plus récemment dans l'arrêt du 16 juillet 2009, Mono Car Styling (C-12/08, Rec. p. I-6653, points 60 à 64). Voir, également, arrêt du 25 février 1999, Carbonari e.a. (C-131/97, Rec. p. I-1103, points 48 à 50).

24 — Voir, par exemple, arrêts du 10 avril 1984, Von Colson et Kamann (14/83, Rec. p. 1891, point 15), et du 11 juillet 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Rec. p. I-6325, points 22 à 28 et jurisprudence citée). Pour un précis utile sur le principe du plein effet, voir également Prechal, S., *Directives in EC Law*, OUP, 2005, p. 51 à 54 et 87 à 91.

25 — Voir, en particulier, point 22 ci-dessus.

d'autorités communales solvables sont souvent à la fois complexes et longues [26].

53. Comme le souligne à juste titre Pontina Ambiente, le système italien octroie le revenu généré par la taxe aux autorités régionales tout en accordant un avantage financier (indu) aux autorités communales, parce que l'exploitant du site de décharge ne peut, en pratique, faire respecter son droit au remboursement.

54. Les exploitants de sites de décharge deviennent donc responsables du paiement d'un coût spécifique de leurs opérations. Ils ne peuvent pas le répercuter sur ceux dont émanent les déchets, comme l'exige l'article 10. En outre, étant donné que, dans la pratique, la taxe ne peut pas être récupérée auprès des autorités communales, le système italien ne prévoit aucune mesure visant à inciter ces dernières à réduire la quantité de déchets produits. Il en résulte que ce n'est pas le «pollueur qui paie». Au contraire, c'est l'exploitant du site de décharge qui paie. Il me semble que tant une interprétation littérale que téléologique de l'article 10 de la directive sur la mise en décharge des déchets doit s'opposer à un système qui conduit à un tel résultat dans la pratique.

26 — Lors de l'audience, la Commission a laissé entendre que les communes jouissaient d'une quasi-immunité face à de telles procédures de recouvrement. Le gouvernement italien, tout en contestant cette affirmation, a indiqué qu'un exploitant de décharge devait d'abord obtenir d'une juridiction une injonction ordonnant à la commune de payer et ensuite engager une autre procédure si (ou lorsque) la commune en question ne se conformait pas à l'injonction.

La sanction pécuniaire pour retard de paiement de la taxe

55. La Commission suggère que, si les autorités communales omettent de manière régulière de rembourser rapidement la taxe aux exploitants de sites de décharge, il serait légitime pour des entreprises telles que Pontina Ambiente d'inclure dans leurs coûts d'exploitation les frais encourus pour s'assurer qu'elles puissent payer la taxe dans les délais et, partant, éviter une sanction pécuniaire. Au cours de l'audience, il a été suggéré qu'un exploitant pourrait, à cette fin, contracter une assurance spécifique ou obtenir un crédit auprès d'une banque.

56. La première suggestion peut être abordée rapidement. Il semble peu plausible qu'une compagnie d'assurances soit prête à assurer la probabilité [27] de retard de paiement en contrepartie du paiement d'une prime que l'exploitant du site de décharge pourrait aisément envisager de payer. Il appartient toutefois au juge national de vérifier si tel est en effet le cas.

57. La seconde suggestion présente, à première vue, plus d'intérêt. En principe, un exploitant de site de décharge devrait être à

27 — Le gouvernement italien n'a pas suggéré, ni dans ses observations écrites ni lors de l'audience, que Pontina Ambiente exagérait la fréquence avec laquelle les autorités communales payaient avec retard les exploitants de sites de décharge.

même, de par son expérience, de calculer la probabilité qu'une ou plusieurs autorités communales avec lesquelles il a conclu un contrat portant sur l'élimination des déchets paie avec retard. Partant de ce calcul, il peut alors déterminer le coût du crédit qui serait nécessaire pour éviter de payer la taxe en retard et donc d'encourir une sanction pécuniaire. Ce coût fait partie des coûts d'exploitation et, en tant que tel, peut être recouvré auprès de celui dont émanent les déchets.

58. Il me semble néanmoins que deux problèmes supplémentaires sont susceptibles de se poser.

59. Premièrement, il est possible que des banques commerciales ne soient pas disposées à accorder un crédit (ou ne le fasse qu'à des taux d'intérêt plus élevés) dans l'hypothèse où une longue série de retards de paiement a conduit un exploitant donné à se retrouver dans une situation financière précaire. La Cour ne dispose pas des éléments nécessaires pour juger si c'est (ou non) une difficulté réelle à laquelle est confrontée Pontina Ambiente. Il appartient au juge national d'examiner les éléments de preuve et de procéder aux nécessaires constatations de fait.

60. Deuxièmement, il est vrai que, dans un contexte commercial normal, un prestataire de services qui doit obtenir un crédit en vue d'être capable de faire face dans les délais à des coûts d'exploitation prévisibles [28] cherchera à répercuter le coût de ce crédit sur ses clients. Toutefois, la contrepartie que les exploitants de sites de décharge peuvent exiger pour leurs services est déterminée par la Région et non par les prestataires de services [29]. Dans de telles circonstances, bien que Pontina Ambiente puisse certainement attirer l'attention de ses interlocuteurs au sein de la Région sur ce problème, elle ne peut garantir que la contrepartie qu'elle peut exiger couvrira à la fois les coûts normaux liés à la prestation du service d'élimination des déchets et les coûts additionnels imputables à la tendance des autorités communales à effectuer leurs paiements avec retard.

61. L'examen de ces deux suggestions spécifiques émanant de la Commission me conduit à aborder la problématique sous-jacente: le paiement d'une sanction pécuniaire peut-il être inclus dans les coûts recouvrables d'une activité économique?

28 — Pontina Ambiente a fait observer qu'elle n'était pas capable de déterminer la quantité de déchets déposés (et donc le montant de la taxe dont elle était redevable), à moins que le site de décharge ne fonctionne à pleine capacité, mais qu'elle devait attendre que les autorités communales qui apportent les déchets lui communiquent les quantités déposées. Je suis peu disposée à me rallier à cette observation. Il me semble que l'on peut raisonnablement attendre d'un opérateur commercial qu'il mette en place un mécanisme permettant de vérifier ce qu'on lui livre. En effet, on pourrait supposer qu'il est à la fois dans l'intérêt commercial de Pontina Ambiente et dans l'intérêt de la réalisation des objectifs poursuivis par la directive sur la mise en décharge des déchets de mettre en place des mécanismes permettant de vérifier les quantités de déchets déclarées par les autorités communales à l'exploitant du site de décharge.

29 — Voir point 21 ci-dessus.

62. Dans le cas d'espèce, on ne retrouve ni la taxe ni la sanction pécuniaire encourue en raison du retard de paiement de celle-ci dans la directive elle-même [30]. Cela étant, ces deux éléments font partie d'un système de droit national qui met en œuvre cette directive. Il convient donc d'examiner les indications que l'on peut trouver dans la jurisprudence de la Cour au sujet des sanctions pécuniaires.

63. La Cour a examiné, dans l'arrêt Käserei Champignon Hofmeister [31], le lien qui existait entre l'application d'une sanction pécuniaire et l'action (ou l'inaction) des exploitants impliqués. Dans cette affaire, la Cour a jugé que, bien que le principe «nulla poena sine culpa» (pas de peine sans faute) ne s'applique qu'aux sanctions de nature pénale [32], le droit communautaire considère en tout état de cause comme légale l'application d'une sanction lorsqu'un opérateur économique peut inspecter, vérifier, mettre en place des garanties contractuelles réciproques ou, autrement, prendre des mesures afin d'éviter de se retrouver dans une situation dans laquelle il encourrait une telle sanction [33].

64. Dans ce contexte, les motifs qui sous-tendent l'application d'une sanction semblent essentiellement résider dans le fait qu'un opérateur économique *pourrait* mener ses affaires d'une manière qui lui permette d'éviter d'encourir la sanction. Il ne doit pas «nécessairement» avoir à encourir celle-ci au titre de son activité économique ordinaire.

65. Que se passe-t-il lorsque nous transposons cette analyse au cas d'espèce?

66. Il me semble, d'après les éléments présentés à la Cour, que Pontina Ambiente a fait une partie du chemin nécessaire pour démontrer qu'elle ne pouvait pas éviter de payer avec du retard et, partant, d'avoir à supporter une sanction pécuniaire. Je ne sais pas si elle sera capable d'apporter suffisamment d'éléments additionnels afin de prouver cela à la satisfaction du juge national, en tant que seul juge des faits. Il n'appartient toutefois pas à la Cour de se prononcer sur cette question.

67. Afin de trancher cette question, le critère que le juge national devrait appliquer est le suivant: la sanction est-elle un coût qui, dans la pratique, est *nécessairement* encouru par Pontina Ambiente, ou est-ce un coût *qui peut être évité*? Dans la première hypothèse, la sanction doit être considérée, au même titre que la taxe, comme un coût qui doit être répercuté sur les autorités communales dans le prix du service, conformément à l'article 10 de la directive sur la mise en décharge des déchets. Dans la seconde hypothèse, il s'agit

30 — Voir point 49 ci-dessus.
31 — Arrêt du 11 juillet 2002 (C-210/00, Rec. p. I-6453).
32 — Points 35 à 52.
33 — Points 60 à 68.

d'un coût que Pontina Ambiente doit supporter et payer.

Conclusion en ce qui concerne la directive sur la mise en décharge des déchets

68. Je conclus, par conséquent, que l'article 10 de la directive 1999/31 doit être interprété comme s'opposant à des dispositions de droit national telles que celles de l'article 3, paragraphes 26 et 31, de la loi n° 549/95, qui introduisent une taxe spéciale pour la mise en décharge des déchets et qui fixent le délai dans lequel cette taxe doit être perçue auprès de l'exploitant du site de décharge, lorsque le système de taxation dont elles font partie n'exige toutefois pas que ceux qui déposent les déchets remboursent le montant de la taxe à l'exploitant du site de décharge dans un délai raisonnable ou ne prévoit pas de mécanisme efficace permettant un tel remboursement.

69. La sanction pécuniaire infligée à l'exploitant d'un site de décharge pour retard de paiement d'une telle taxe ne peut pas être récupérée auprès de celui qui a déposé les déchets en vertu de l'article 10 de la directive 1999/31, à moins que l'exploitant du site de décharge ne puisse démontrer que la sanction pécuniaire est un coût qu'il encourt nécessairement en raison du non-remboursement de la taxe en temps utile par celui qui lui confie les déchets. Il appartient au juge national de déterminer si tel est le cas.

La directive sur les retards de paiement

70. Le gouvernement italien soutient que la situation qui fait l'objet de la présente affaire ne rentre pas dans le champ d'application de la directive sur les retards de paiement. Il affirme que la taxe est un impôt et que l'application et les modalités de recouvrement d'un impôt ne peuvent pas être assimilées à une «transaction commerciale».

71. Bien qu'il soit évident que la taxe elle-même est bien un impôt, je ne peux admettre que cela empêche son recouvrement au titre de la directive sur les retards de paiement.

72. Je rappelle que l'article 1^er de la directive sur les retards de paiement dispose que la directive s'applique à tous les paiements effectués en rémunération de transactions commerciales. L'article 2, point 1, définit la «transaction commerciale» comme «toute transaction entre des entreprises ou entre des entreprises et les pouvoirs publics qui conduit à la fourniture de marchandises ou à la prestation de services contre rémunération».

73. L'exploitant du site de décharge fournit un service dans le cadre d'un contrat conclu entre une «entreprise» et un «pouvoir public». Il s'agit d'une prestation de services «contre rémunération» dans la mesure où, selon les termes du contrat, il devrait percevoir, pour ce service, le prix fixé par la Région [34]. La rémunération comprend le recouvrement des coûts encourus par l'exploitant lors de l'élimination des déchets, plus le bénéfice de celui-ci.

74. L'obligation pour l'exploitant du site de décharge de payer la taxe est une conséquence directe du contrat, qui naît au moment où les déchets sont déposés par l'autorité communale en vue de leur traitement [35]. L'élément de la rémunération visant au «recouvrement des coûts» inclut, par conséquent, la taxe que l'exploitant du site de décharge a versée par avance pour les déchets déposés et qu'il doit répercuter sur l'autorité communale [36]. L'exploitant du site de décharge ne peut obtenir de l'autorité communale le remboursement de la taxe dûment payée à la Région qu'en se prévalant du contrat dont l'exécution constitue la «transaction commerciale» entre lui-même et ladite autorité communale [37].

75. Dans ces circonstances, je considère que le recouvrement de la taxe (ainsi que les éventuels frais encourus pour financer son paiement par avance afin d'éviter une sanction pécuniaire) fait partie de la rémunération que l'exploitant du site de décharge est en droit de réclamer à l'autorité communale en contrepartie du service fourni [38]. Ce recouvrement est donc régi par les dispositions de la directive sur les retards de paiement, en particulier par son article 3.

76. Il s'ensuit qu'un exploitant de site de décharge comme Pontina Ambiente a droit à des intérêts, conformément aux dispositions du droit national qui mettent en œuvre l'article 3 de la directive sur les retards de paiement, lorsqu'une autorité communale ne lui paie pas la rémunération convenue dans les «délais de paiement contractuels ou légaux» [39].

34 — Voir point 21 ci-dessus.

35 — Voir article 3, paragraphe 28, de la loi n° 549/95 et points 17 et 18 ci-dessus.

36 — Voir article 3, paragraphe 26, de la loi n° 549/95 et point 17 ci-dessus.

37 — En effet, le gouvernement italien a souligné lors de l'audience que Pontina Ambiente se trouvait dans la position d'un créancier contractuel ordinaire lorsqu'elle cherchait à recouvrer les sommes impayées auprès des autorités communales solvables ou insolvables.

38 — J'ajoute, par souci d'exhaustivité, que tel est le cas, que la taxe soit ou non facturée séparément du montant dû par l'autorité communale pour les services fournis.

39 — Voir la définition du «retard de paiement» figurant à l'article 2, point 2, de la directive sur les retards de paiement. Étant donné que le délai de paiement standard des communes est apparemment de 120 jours (voir point 22 ci-dessus), j'avoue avoir quelques doutes sur l'efficacité du recours à la directive sur les retards de paiement afin de résoudre les difficultés pratiques qui ont conduit à la procédure intentée devant le juge national.

Conclusion

77. Je propose par conséquent de répondre dans les termes suivants aux questions préjudicielles déférées à la Cour par la Commissione tributaria provinciale di Roma:

«1) Les articles 12 CE, 14 CE, 43 CE et 46 CE ne sont pas applicables à la situation soumise à l'appréciation du juge national.

2) L'article 10 de la directive 1999/31/CE du Conseil, du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets, doit être interprété comme s'opposant à des dispositions de droit national telles que celles de l'article 3, paragraphes 26 et 31, de la loi n° 549, du 28 décembre 1995, qui introduisent une taxe spéciale sur la mise en décharge des déchets et qui fixent le délai dans lequel cette taxe doit être perçue auprès de l'exploitant du site de décharge, lorsque le système de taxation dont elles font partie n'exige toutefois pas que ceux qui déposent les déchets remboursent le montant de la taxe à l'exploitant du site de décharge dans un délai raisonnable ou ne prévoit pas de mécanisme efficace permettant un tel remboursement.

3) La sanction pécuniaire infligée à l'exploitant d'un site de décharge pour retard de paiement d'une telle taxe ne peut pas être récupérée auprès de celui qui a déposé les déchets en vertu de l'article 10 de la directive 1999/31, à moins que l'exploitant du site de décharge ne puisse démontrer que la sanction pécuniaire est un coût qu'il encourt nécessairement en raison du non-remboursement de la taxe en temps utile par celui qui lui confie les déchets. Il appartient au juge national de déterminer si tel est le cas.

4) Le remboursement d'une telle taxe fait partie de la rémunération d'une transaction commerciale entre une entreprise et un pouvoir public, telle que définie à l'article 2 de la directive 2000/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 juin 2000, concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, et rentre par conséquent dans le champ d'application de cette directive, tel que défini à l'article 1er de celle-ci. Les États membres ont donc l'obligation, conformément aux dispositions de l'article 3 de la directive, de veiller à ce que des intérêts puissent être perçus en cas de remboursement tardif d'une telle taxe ainsi que les éventuels frais encourus pour financer son paiement par avance afin d'éviter une sanction pécuniaire.»