CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JÁN MAZÁK
présentées le 22 mars 2007 [1]

I — Introduction

1. Par le présent recours, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que:

— en ayant adopté des orientations opérationnelles valables sur tout le territoire national, précisées notamment par la circulaire du ministère de l'Environnement du 28 juin 1998 et par la circulaire du ministère de la Santé du 22 juillet 2002, visant à exclure du champ d'application de la législation relative aux déchets les rebuts alimentaires provenant de l'industrie agroalimentaire destinés à la production d'aliments pour animaux, et

— en ayant, par l'article 23 de la loi n° 179 du 31 juillet 2002, exclu du champ d'application de la législation relative aux déchets les résidus dérivant de préparations culinaires de tout type d'aliments solides, cuits et crus, non entrés dans le circuit de distribution, destinés aux structures d'accueil d'animaux de compagnie,

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 1er, sous a), de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets [2], modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991 [3] (ci-après la «directive 75/442» ou la «directive»).

2. La Cour est ainsi saisie d'une nouvelle affaire qui a trait à la notion de déchet en droit communautaire. Comme il n'existe, et

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — JO L 194, p. 39.

3 — JO L 78, p. 32.

qu'il ne peut exister de définition exhaustive de la notion de déchet et que, par conséquent, la question de savoir si une substance donnée est un déchet ou non doit être tranchée au cas par cas au vu de l'ensemble des circonstances, la Cour aura certainement tout loisir à l'avenir de réfléchir à la signification de ce terme.

3. La présente affaire est étroitement liée à l'affaire C-194/05, dans laquelle nous présentons également nos conclusions aujourd'hui: dans les deux affaires en effet, il nous faut rechercher dans quelle mesure et à quelles conditions une substance réutilisée à certaines fins peut être réputée exclue de la définition de déchet au sens de la directive. Ces affaires portent donc sur la distinction qui doit être opérée entre la valorisation des déchets et le traitement industriel normal d'un produit ou — plus précisément — d'un sous-produit, lequel n'est pas un déchet.

II — La législation applicable

A — *La directive 75/442*

4. L'article 1er, sous a), de la directive 75/442 est ainsi rédigé:

«a) 'déchet': toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire.

La Commission, agissant selon la procédure prévue à l'article 18, établira, au plus tard le 1er avril 1993, une liste des déchets appartenant aux catégories énumérées à l'annexe I. Cette liste fera l'objet d'un réexamen périodique et, au besoin, sera révisée selon la même procédure».

L'annexe I de la directive 75/442, intitulée «Catégories de déchets», comprend notamment les «[p]roduits qui n'ont pas ou plus d'utilisation pour le détenteur (par exemple articles mis au rebut par l'agriculture, les ménages, les bureaux, les magasins, les ateliers, etc.)» (catégorie Q 14) et «[t]oute matière, substance ou produit qui n'est pas couvert par les catégories ci-dessus» (catégorie Q 16).

5. La liste actuellement en vigueur des déchets, adoptée par la Commission en application de l'article 1er, sous a), de la

directive 75/442 [4], mentionne en son chapitre 2 (l'un des chapitres qui classent les déchets en fonction de leur source) les «déchets provenant de la production primaire de l'agriculture, de l'horticulture, de la chasse, de la pêche et de l'aquaculture ainsi que de la préparation et de la transformation des aliments».

B — *La législation nationale*

6. En Italie, l'élimination des déchets est régie par le décret législatif nº 22, du 5 février 1997 [5].

7. L'article 6, paragraphe 1, sous a), dudit décret définit la notion de déchet dans les termes suivants:

«Aux fins du présent décret, on entend par

a) déchet: toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe A, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire.»

8. L'article 8, paragraphe 1, du décret nº 22/97 exclut du champ d'application dudit décret certaines substances ou certains matériaux dans la mesure où ils font l'objet de réglementations spécifiques, en particulier «les charognes et les déchets agricoles suivants: matières fécales et autres substances naturelles non dangereuses utilisées en agriculture» [point c]).

9. L'article 23 de la loi nº 179/2002 a inséré, à l'article 8, paragraphe 1, du décret législatif nº 22/97, un nouveau point c) bis, qui exclut notamment les substances qu'il énumère du champ d'application dudit décret:

«les résidus et les excédents dérivant de préparations culinaires de tout type d'aliments solides, cuits et crus, non entrés dans le circuit de distribution, destinés aux structures d'accueil d'animaux de compagnie visées à la loi nº 281 du 14 août 1991 modifiée ultérieurement, dans le respect de la législation en vigueur».

10. La circulaire nº 3402/V/IMIN du ministre de l'Environnement, du 28 juin 1999,

4 — Décision 2000/532/CE de la Commission, du 3 mai 2000, remplaçant la décision 94/3/CE établissant une liste de déchets en application de l'article 1er, point a), de la directive 75/442, et décision 94/904/CE du Conseil établissant une liste de déchets dangereux en application de l'article 1er, paragraphe 4, de la directive 91/689/CEE du Conseil relative aux déchets dangereux (JO L 226, p. 3) (le «catalogue européen des déchets»).

5 — Supplément ordinaire nº 33 à la GURI nº 38, du 15 février 1997.

précise la notion de «déchet» contenue à l'article 6 du décret législatif nº 22/97 et déclare au point b) de son dernier paragraphe que:

«les matériaux, substances et objets dérivant de cycles productifs ou de préconsommation, dont le détenteur ne se défait pas, n'a ni l'obligation ni l'intention de se défaire, et qui ne sont donc pas remis à des systèmes de collecte ou de transport des déchets, de gestion des déchets à des fins de valorisation ou d'élimination, et pour autant qu'ils présentent les caractéristiques des matières premières secondaires visées au décret ministériel du 5 février 1998 et soient directement destinés de manière objective et effective à l'utilisation dans un cycle productif, sont soumis au régime des matières premières et non à celui des déchets».

11. En outre, cette circulaire précise au point c) de son dernier paragraphe que:

«ne sont pas soumis au régime des déchets les biens de consommation dont le détenteur ne se défait pas, n'a ni l'obligation ni l'intention de se défaire, en ce qu'ils peuvent être utilisés et sont effectivement utilisés pour leur fonction d'origine».

12. D'autres dispositions concernant la définition du terme déchet énoncée dans le décret législatif nº 22/97 ont été introduites par l'article 14 du décret législatif nº 138, du 8 juillet 2002, converti en loi nº 178, du 8 août 2002. En outre, la circulaire du ministère de la Santé du 22 juillet 2002 a élaboré des lignes directrices y afférentes.

13. La circulaire de 2002 stipule notamment:

«Les matériaux et les sous-produits dérivant des traitements de l'industrie agroalimentaire sont des 'matières premières pour aliments pour animaux' lorsque, sous réserve que les exigences en matière de santé et d'hygiène soient remplies, le producteur entend les utiliser dans le cycle alimentaire zootechnique.

Dans ce cas, les matériaux précités ne sont pas soumis à la législation sur les déchets, mais aux dispositions relatives à la production et à la commercialisation des aliments pour animaux et, dans le cas des produits d'origine animale ou contenant des ingrédients d'origine animale, aux normes sanitaires en vigueur en la matière.

[...]

En l'absence des garanties [mentionnées à l'alinéa précédent] sur leur destination effective à l'alimentation animale, les matériaux et les sous-produits dérivant du cycle productif et commercial de l'industrie agroalimentaire sont soumis au régime juridique des déchets.»

III — La procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

14. Par lettres des 11 et 19 juin 2001, 28 août 2001, 6 novembre 2001 et 10 avril 2002, les autorités italiennes ont répondu à la lettre de mise en demeure que la Commission a adressée à la République italienne le 22 octobre 1999 et à l'avis motivé du 11 avril 2001. Dans ces documents, la Commission avait fait valoir que, en adoptant des orientations opérationnelles contraignantes relatives à l'application de la législation italienne sur les déchets qui excluaient certains résidus et excédents alimentaires — provenant de l'industrie agroalimentaire, de cantines et de restaurants, et destinés à l'alimentation des animaux — de la législation nationale sur les déchets, la République italienne violait la directive 75/442.

15. À la lumière des informations communiquées par les autorités italiennes, la Commission a estimé que l'adaptation de la réglementation italienne aux exigences de l'avis motivé nécessitait des modifications substantielles plutôt que des ajustements de pure forme.

16. C'est la raison pour laquelle la Commission a envoyé, le 19 décembre 2002, une lettre de mise en demeure complémentaire aux autorités italiennes, sur laquelle ces dernières ont présenté leurs observations par lettre du 13 février 2003. La Commission a alors émis, le 11 juillet 2003, un nouvel avis motivé accordant à la République italienne un délai de deux mois pour s'y conformer.

17. Les autorités italiennes ayant, par lettre du 4 novembre 2003, persisté à contester le bien-fondé de la thèse de la Commission, cette dernière a introduit le présent recours par requête déposée au greffe de la Cour le 2 mai 2005.

IV — Analyse du manquement allégué

A — *Principaux arguments des parties*

18. Par son grief, qui se subdivise en deux branches, la Commission fait valoir en substance que la réglementation italienne liti-

gieuse sur les déchets exclut a priori certains rebuts alimentaires de son champ d'application sur la base de certaines hypothèses. Ainsi, cette réglementation prévoit que certains matériaux provenant d'un processus de production ne sont pas considérés comme des déchets, alors qu'ils devraient l'être si la notion de déchet — qui doit être entendue au sens large — telle qu'interprétée par la Cour était appliquée correctement.

19. En premier lieu, la Commission critique le fait que certaines instructions ministérielles excluent de fait du régime des déchets les rebuts alimentaires provenant de l'industrie agroalimentaire destinés à la production d'aliments pour animaux. Selon ces instructions, il suffit que ces résidus soient destinés à la production d'aliments pour animaux selon la volonté manifeste du détenteur et présentent certaines caractéristiques techniques pour être exclus en permanence du régime des déchets.

20. Toutefois, selon la Commission, le fait que l'on puisse réutiliser des résidus de production sans opération de transformation préalable ne saurait en tant que tel exclure de manière décisive que le producteur/détenteur s'en défasse, ou ait l'intention ou l'obligation de s'en défaire.

21. La Commission souligne en particulier que, selon une jurisprudence constante, les matériaux et les matières premières résultant d'un processus de fabrication ou d'extraction qui n'est pas destiné principalement à les produire ne peuvent être considérés non comme des déchets, mais comme des sous-produits dont le détenteur ne souhaite pas se défaire au sens de la directive 75/442 que si leur réutilisation est certaine, sans transformation préalable, et qu'elle s'inscrit dans la continuité du processus de production [6].

22. Par conséquent, il est nécessaire d'apprécier la probabilité qu'un matériau soit réutilisé et, surtout, de déterminer s'il doit ou non être réutilisé dans le même processus de production. Le fait que les résidus alimentaires soient transférés par le producteur d'aliments à l'utilisateur de ces résidus suppose en effet une série d'opérations prouvant l'existence de processus différents, que la directive a précisément pour objet de contrôler.

23. À cet égard, la Commission souligne que la loi nº 178/2002 exclut également du régime italien des déchets les résidus de production s'ils sont ou peuvent être réutilisés dans le même cycle de production ou dans un autre cycle.

24. En réponse à l'argument du gouvernement italien selon lequel les rebuts alimentaires en cause sont régis par différents

6 — Voir, en particulier, arrêts du 18 avril 2002, Palin Granit et Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, Rec. p. I-3533, ci-après l'«arrêt Palin Granit»), et du 11 novembre 2004, Niselli (C-457/02, Rec. p. I-10853).

règlements nationaux relatifs à l'alimentation, la Commission souligne qu'aucun de ces règlements n'a pour but de protéger l'environnement, puisqu'ils ne visent qu'à protéger la santé publique. Ils ne remplissent pas non plus les conditions nécessaires pour être considérés comme une «autre législation» au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 75/442.

25. En second lieu, la Commission fait valoir que l'article 23 de la loi n° 179/2002 a pour effet d'exclure indûment du champ d'application de la législation italienne sur les déchets, contenue dans le décret législatif n° 22/97, les résidus et les excédents dérivant de préparations culinaires de tout type d'aliments solides, cuits et crus, non entrés dans le circuit de distribution, et destinés aux structures d'accueil d'animaux de compagnie. Elle estime que l'article 23 de la loi n° 179/2002, ainsi rédigé, étend l'exclusion à des matériaux qui ne peuvent pas être automatiquement exclus de la définition des déchets telle que l'appréhende la directive.

26. La Commission rejette la thèse du gouvernement italien selon laquelle l'interprétation préconisée par la Commission conduirait, si elle était retenue, à une augmentation de la production et de l'élimination des déchets alimentaires en empêchant la réutilisation des denrées alimentaires en question. Pour la Commission, le problème lié à la nécessité de transporter les denrées alimentaires dans un véhicule agréé pour les déchets a été créé par le droit italien.

27. Le gouvernement italien soutient que les matériaux et les sous-produits dérivant de traitements de l'industrie agroalimentaire sont des «matières premières pour aliments pour animaux» lorsque le producteur entend les utiliser dans le cycle alimentaire zootechnique, dès lors que les prescriptions applicables en matière de santé et d'hygiène sont respectées. Une telle volonté, associée à la réutilisation certaine de ces sous-produits, non soumis à des transformations préalables — ou assujettis uniquement aux transformations prévues par la réglementation communautaire ou nationale en vigueur —, constituerait une preuve suffisante de la volonté du producteur ou du détenteur de ne pas se défaire du matériau en question.

28. Pour le gouvernement italien, il n'est nullement question en l'espèce d'une exclusion «a priori», puisque cette exclusion est en réalité subordonnée non seulement à la volonté manifeste du détenteur d'utiliser les matières premières en cause dans le cycle alimentaire zootechnique, mais également à la réutilisation certaine des sous-produits.

29. Le gouvernement italien souligne que les matériaux en question sont soumis non à la réglementation sur les déchets, mais aux dispositions concernant la production et la

commercialisation des aliments pour animaux. Il cite à ce propos plusieurs règlements communautaires et nationaux [7]. Ces règlements relatifs aux aliments viseraient, tout comme la directive, à contrôler des opérations de stockage, de transformation et de transport et, en garantissant une protection appropriée de la santé, seraient également de nature à protéger l'environnement. En particulier, la réglementation nationale régissant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux permettrait de garantir la traçabilité des produits et des matières premières pour aliments pour animaux depuis l'unité de production en passant par toutes les phases du transport.

30. En outre, le gouvernement italien souligne que, contrairement à l'interprétation que la Commission donne de la notion de déchet, la filière alimentaire en cause constitue en réalité un seul et même processus de production. Il invoque, à cet égard, la jurisprudence récente de la Cour en vertu de laquelle une substance peut ne pas être considérée comme un déchet au sens de la directive 75/442 si elle est utilisée avec certitude pour les besoins d'opérateurs économiques autres que celui qui l'a produite [8].

31. Le gouvernement italien soutient que la démarche retenue par la Commission aurait pour effet, si elle était retenue, d'empêcher l'utilisation de sous-produits alimentaires pour produire des aliments pour animaux au motif que la législation italienne interdirait de les livrer à des sites de production d'aliments pour animaux, précisément parce qu'ils auraient été transportés dans un véhicule agréé pour les déchets. Ainsi, l'interprétation de la Commission augmenterait la production et l'élimination de déchets alimentaires en empêchant leur réutilisation en tant que denrées alimentaires.

32. Quant à la deuxième branche du grief de la Commission, le gouvernement italien fait valoir que le détenteur ou le producteur doit démontrer aux autorités compétentes — en apportant la preuve de leur destination

7 — En particulier, les règlements (CE) nº 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2002, établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (JO L 31, p. 1), et (CE) nº 1774/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 3 octobre 2002, établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine (JO L 273, p. 1), ainsi que les dispositions HACCP («hazard analysis and critical control points», analyse des risques et maîtrise des points critiques) prévues par les règlements (CE) nº 852/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relatif à l'hygiène des denrées alimentaires (JO L 139, p. 1); (CE) nº 853/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale (JO L 139, p. 55), et (CE) nº 854/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine (JO L 139, p. 206); le règlement (CE) nº 882/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux (JO L 165, p. 1), et le règlement (CE) nº 183/2005 du Parlement européen et du Conseil, du 12 janvier 2005, établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux (JO L 35, p. 1).

8 — Voir arrêts du 8 septembre 2005, Commission/Espagne (C-416/02, Rec. p. I-7487, et C-121/03, Rec. p. I-7569).

effective, telle que le contrat conclu entre le détenteur et l'utilisateur des matériaux ou, le cas échéant, des documents fiscaux — qu'il a l'intention non de se défaire des résidus de portions ou des excédents alimentaires, mais bien de les réutiliser selon des modalités autorisées par la législation nationale. De plus, la destination effective des sous-produits alimentaires serait garantie par les règles en matière de sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux.

33. Enfin, le gouvernement italien souligne que la présente affaire porte en réalité sur des excédents alimentaires et non sur des «résidus» de production.

B — *Appréciation*

34. La Commission reproche en substance à la législation italienne sur les déchets — telle qu'il convient de l'interpréter à la lumière d'un certain nombre d'instructions ministérielles — d'instaurer une dérogation trop générale permettant d'exclure certaines substances de son champ d'application, à savoir les rebuts alimentaires provenant de l'industrie agroalimentaire et les résidus ou excédents dérivant de préparations culinaires non entrées dans le circuit de distribution et destinées à la production pour animaux ou, directement, à nourrir les animaux hébergés dans des structures d'accueil d'animaux de compagnie.

35. Le désaccord entre la Commission et le gouvernement italien porte aussi bien sur l'interprétation correcte de la définition de la notion de «déchet» dans la directive elle-même que sur la question de savoir si, en ce qui concerne les substances en cause dans la présente affaire, la législation italienne est conforme à cette définition. Par conséquent, nous examinerons d'abord en termes généraux la question de l'interprétation du terme «déchet» pour rechercher ensuite si le grief tiré de la violation de la directive invoqué par la Commission dans le présent litige est fondé.

1. Remarques préliminaires sur la définition de la notion de déchet dans la directive 75/442, telle qu'elle a été précisée dans la jurisprudence de la Cour

36. Les difficultés que soulève toute tentative de définir le terme «déchet» ont leur racine dans le fait que nous sommes en présence d'une notion très relative. De manière générale, nous pouvons considérer comme un «déchet» des substances ou des matériaux dont nous ne voulons plus, parce qu'ils ont perdu leur utilité ou, plus généralement, leur valeur, ou parce qu'ils n'ont jamais eu aucune valeur pour nous pour une

raison ou pour une autre. En tout état de cause, comme la valeur de matériaux ou d'objets n'a aucun caractère «intrinsèque», mais réside pour ainsi dire dans le regard de l'observateur, il n'existe pratiquement aucune substance qui puisse être considérée de manière générale et en toutes circonstances comme un déchet.

37. La manière dont la directive 75/442 encadre sa définition de la notion de «déchet» atteste également son caractère subjectif, dans la mesure où elle définit le déchet comme étant «toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, *dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire*» (c'est nous qui soulignons).

38. C'est donc le fait que le détenteur se défait ou a l'intention ou l'obligation de se défaire de certaines substances ou de certains objets qui les caractérise en tant que déchets, étant entendu qu'aucun matériau n'est en soi un déchet. Par conséquent, la Cour a déjà jugé que l'annexe I de la directive 75/442 et le catalogue européen des déchets précisent et illustrent cette définition en proposant des listes de substances et d'objets pouvant être qualifiés de déchets; toutefois, ces listes n'établissent pas de manière décisive qu'une substance donnée constitue un déchet au sens de la directive [9].

39. Dans le même ordre d'idée, la Cour a jugé que la mise en œuvre d'une opération mentionnée à l'annexe II A ou II B de la directive 75/442 ne permet donc pas, par elle-même, de qualifier une substance de déchet et, inversement, que la notion de déchet n'exclut pas les substances et les objets qui ont une valeur commerciale ou qui sont susceptibles de réutilisation économique [10].

40. Par conséquent, le champ d'application du terme «déchet» dépend en fin de compte de la signification du terme «se défaire» [11], qui doit être interprété à la lumière de l'objectif de la directive 75/442, c'est-à-dire la protection de la santé de l'homme et de l'environnement contre les effets préjudiciables causés par le ramassage, le transport, le traitement, le stockage et le dépôt des déchets, ainsi que de l'article 174, paragraphe 2, CE, qui dispose que la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé et est fondée, notamment, sur les principes de précaution et d'action préventive. De plus, il résulte de ces objectifs que la notion de déchet ne saurait être interprétée de manière restrictive [12].

41. Bien entendu, pour établir que le détenteur se défait ou a l'intention de se défaire

9 — Voir, notamment, arrêt Palin Granit, précité (note 6), point 22.

10 — Idem, points 27 et 29.

11 — Voir, en ce sens, arrêts Palin Granit, précité (note 6), point 22, et Commission/Espagne (C-121/03), précité (note 8), point 57.

12 — Voir, notamment, arrêts Palin Granit, précité (note 6), points 22 et 23, et Niselli, précité (note 6), point 33.

d'une substance ou d'un objet, il n'est pas possible, à des fins juridiques, de recourir à la «volonté effective» du détenteur ou de s'en remettre à ses déclarations quant à ses intentions [13]. Au contraire, la question de savoir si une substance donnée est un déchet doit être examinée au regard de l'ensemble des circonstances, en tenant compte de l'objectif susmentionné de la directive 75/442 et en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à son efficacité [14].

42. La Cour a fourni, à cet effet, un certain nombre de critères et d'indications censés permettre de déceler la volonté du détenteur [15]. Ce faisant, la Cour a toutefois révélé également le caractère authentiquement «scholastique» de la notion de déchet, dans la mesure où, si les circonstances évoquées par la Cour peuvent indiquer que le détenteur s'est défait d'une substance ou d'un objet ou a l'intention ou l'obligation de s'en défaire au sens de la directive, elles ne sont pas en elles-mêmes nécessairement déterminantes pour établir l'existence d'un déchet [16].

43. Par conséquent, la qualification d'une substance ou d'un objet de déchet est en dernière analyse une question de preuve par indices. C'est la raison pour laquelle la Cour s'est efforcée, dans sa jurisprudence, de définir les circonstances qui permettent de présumer légitimement l'existence d'une intention du détenteur de se défaire d'une substance ou d'un objet.

44. Une telle intention est particulièrement difficile à établir dans les cas où les biens, les matériaux ou les matières premières résultant d'un processus de production ou d'extraction font, d'une manière ou d'une autre, l'objet d'une transformation ultérieure. En principe, ces matériaux pourraient être considérés soit comme des résidus de production valorisés ensuite comme des déchets par réutilisation au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous b), et de l'annexe II B de la directive, soit comme d'authentiques produits qui ne sont pas des déchets et qui font l'objet d'un traitement industriel normal [17].

45. À cet égard, la Cour a jugé que le fait qu'une substance utilisée est un résidu de production — c'est-à-dire un produit qui n'est pas recherché fondamentalement comme tel par le producteur — constitue en principe un indice de nature à établir que

13 — Voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Alber dans l'affaire ARCO Chemie Nederland e.a. (arrêt du 15 juin 2000, C-418/97 et C-419/97, Rec. p. I-4475, point 59).

14 — Voir, notamment, arrêt Palin Granit, précité (note 6), point 24.

15 — Idem, point 25.

16 — Voir notamment, en ce sens, ordonnance du 15 janvier 2004, Saetti et Frediani (C-235/02, Rec. p. I-1005, point 40).

17 — Voir notamment, en ce sens, arrêt du 18 décembre 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Rec. p. I-7411, point 33).

le détenteur de cette substance s'en est défait ou a l'intention de s'en défaire [18]. La même appréciation s'impose en ce qui concerne les résidus de consommation [19].

46. Toutefois, selon une jurisprudence bien établie, une autre argumentation admissible est de dire qu'un bien, un matériau ou une matière première résultant d'un processus d'extraction ou de fabrication qui n'est pas destiné principalement à le produire peut constituer non pas un résidu, mais un sous-produit dont l'entreprise ne cherche pas à «se défaire», au sens de l'article 1er, sous a), premier alinéa, de la directive 75/442, mais qu'elle entend exploiter ou commercialiser dans des conditions pour elle avantageuses, dans un processus ultérieur, sans opération de transformation préalable [20].

47. Soucieuse de l'obligation d'interpréter largement la notion de déchet afin de limiter les inconvénients ou les nuisances inhérents aux déchets, la Cour a restreint le recours à cette argumentation relative aux sous-produits aux situations dans lesquelles la réutilisation d'un bien, d'un matériau ou d'une matière première n'est pas seulement éventuelle, mais certaine, sans transformation préalable, et dans la continuité du processus de production. La Cour a ainsi considéré que le degré de probabilité de réutilisation de la substance en cause constitue un critère pertinent pour apprécier si cette substance est ou non un déchet [21].

48. Pour illustrer les applications de cette démarche, il convient de rappeler les affaires les plus significatives à cet égard.

49. Dans l'arrêt AvestaPolaritChrome, la Cour a opéré une distinction entre les résidus miniers qui sont utilisés sans transformation préalable dans le processus de production pour assurer un nécessaire comblement des galeries, d'une part, et les autres résidus, d'autre part. En qualifiant les premiers résidus de sous-produits dont le détenteur ne se défait pas ou n'a pas l'intention de se défaire, la Cour a souligné l'importance du fait que le comblement des galeries était une mesure nécessaire dans le processus industriel minier proprement dit et que le détenteur de ces résidus en avait donc besoin pour son activité principale [22].

50. Dans l'affaire Saetti et Frediani, la Cour a indiqué que du coke de pétrole produit volontairement, ou résultant de la produc-

18 — Voir, entre autres, arrêts ARCO Chemie Neduland e.a., précité (note 13), points 83 et 84, et Palin Granit, précité (note 6), point 32.

19 — Voir arrêt Niselli, précité (note 6), point 43.

20 — Voir, notamment, arrêt Commission/Espagne (C-121/03), précité (note 8), point 58.

21 — Voir, notamment, ordonnance Saetti et Frediani, précitée (note 16), point 36, et arrêt Niselli, précité (note 6), points 45 et 46.

22 — Arrêt du 11 septembre 2003 (C-114/01, Rec. p. I-8725, points 35 à 37).

tion simultanée d'autres substances combustibles pétrolières, dans une raffinerie de pétrole, et utilisé avec certitude comme combustible pour les besoins énergétiques de la raffinerie et ceux d'autres industriels ne constitue pas un déchet au sens de la directive 75/442 [23]. Elle a souligné que la production de coke est le résultat d'un choix technique en vue du recours à un combustible précis [24].

51. Enfin, la Cour a admis, dans les affaires C-416/02 et C-121/03, que des effluents d'élevage peuvent échapper à la qualification de déchets s'ils sont utilisés comme fertilisants des sols dans le cadre d'une pratique d'épandage sur des terrains bien identifiés et si le stockage dont ils font l'objet est limité aux besoins de ces opérations d'épandage [25]. Dans les affaires en question, la Cour a conclu du fait que, selon les pièces du dossier, le lisier est utilisé comme fertilisant agricole, que l'exploitant de la ferme ne cherche pas à s'en défaire [26].

52. La principale caractéristique commune à ces affaires réside dans l'existence d'indices liés aux circonstances sous-jacentes qui suggèrent que le matériau en cause constitue pour le détenteur un avantage ou une valeur économique, plutôt qu'une charge dont il chercherait à se défaire, en termes de nécessité ou du moins d'utilité du produit pour l'activité principale, que ce soit par exemple en tant que matériau de comblement, de fertilisant ou de combustible pour les besoins énergétiques d'une raffinerie [27].

53. Dans ce contexte, il convient de relever que la jurisprudence exige que les sous-produits soient réutilisés dans la continuité du processus de production ou d'utilisation [28].

54. Toutefois, dans les affaires Saetti et Frediani et Commission/Espagne (C-416/02 et C-121/03), la Cour, tout en confirmant cette exigence, a jugé qu'une substance peut également ne pas être considérée comme un déchet si elle est utilisée avec certitude pour les besoins d'opérateurs économiques autres que celui qui l'a produite [29]. Il semble donc que, pour établir la condition de certitude de

23 — Ordonnance précitée (note 16), point 47.

24 — Idem, point 45.

25 — Arrêts Commission/Espagne, précités (note 8), points 89 et 60, respectivement.

26 — Idem, points 94 et 65, respectivement.

27 — Dans l'arrêt Palin Granit au contraire, dans lequel la Cour a qualifié les débris de pierre provenant de l'exploitation d'une carrière de résidus d'extraction et, partant, de déchets, elle a souligné que les opérations de stockage durable constituent une charge pour l'exploitant et sont potentiellement à l'origine de nuisances environnementales que la directive 75/442 cherche précisément à limiter. Voir arrêt Palin Granit, précité (note 6), points 38 et 39.

28 — À ce propos, voir notamment arrêts Niselli, précité (note 6), points 47 et 52, et Commission/Espagne (C-416/02, précité note 8), point 87.

29 — Ordonnance Saetti et Frediani, précitée (note 16); arrêts précités Commission/Espagne (C-416/02), point 90, et Commission/Espagne (C-121/03), point 61. Dans l'affaire Saetti et Frediani, le coke était utilisé comme combustible dans le processus de production pour produire de l'énergie, tous les excédents de production électrique étant vendus à d'autres industriels ou à une compagnie d'électricité. Dans les deux affaires citées en dernier lieu, l'effluent d'élevage était répandu par l'exploitant sur des terrains qui ne faisaient pas partie de la même exploitation agricole que celle qui générait l'effluent.

réutilisation exigée, il est essentiel que la substance soit réutilisée par son détenteur dans la continuité du processus de production et sans transformation préalable, mais qu'il n'est pas indispensable qu'elle soit réutilisée — comme dans l'arrêt AvestaPolaritChrome [30] — pour les besoins du producteur lui-même.

55. Il est vrai qu'il peut s'avérer difficile, en pratique, de cerner les notions de «continuité du processus» de production et d'utilisation. En dernière analyse toutefois, nous le répétons, derrière ces notions se pose la question de savoir s'il existe un indice en ce sens que le détenteur entend exploiter ou commercialiser la substance en cause à des conditions avantageuses pour lui lors d'une transformation postérieure à la production de cette substance, de sorte qu'elle représente pour lui une valeur économique plutôt qu'une charge dont il chercherait à se défaire.

2. Existence du manquement allégué

56. S'agissant des matériaux en cause dans la présente affaire, il nous semble en premier lieu, à bien y regarder, que toutes les denrées alimentaires litigieuses ne peuvent pas être considérées comme des «résidus de production». Les résidus alimentaires provenant de l'industrie agroalimentaire, de cantines ou de restaurants constituent clairement, au moins en partie, des résidus de consommation, c'est-à-dire des résidus qui, en tant que tels, ne résultent pas d'un processus de fabrication ou de production, mais du fait que le produit primaire n'a pas été intégralement consommé. Ce raisonnement vaut notamment dans la mesure où l'article 23 de la loi nº 179/2002 mentionne les «excédents» provenant de préparations culinaires.

57. À cet égard, la Cour a indiqué, dans l'arrêt Niselli, que l'analyse concernant les sous-produits dont le détenteur ne souhaite pas se défaire «n'est pas valable en ce qui concerne les résidus de consommation», qui ne peuvent pas être considérés comme des 'sous-produits' d'un processus de fabrication ou d'extraction susceptibles d'être réutilisés dans la continuité du processus de production» [31].

58. C'est pourquoi il nous semble difficile, dès le départ, de considérer de tels matériaux comme des «sous-produits» d'un processus de fabrication ou d'extraction.

59. En tout état de cause, que les résidus alimentaires en question soient des résidus de consommation ou, le cas échéant, des rebuts culinaires «classiques», il n'en

30 — Précité (note 22).

31 — Arrêt précité (note 6), point 48.

demeure pas moins que ces résidus, ainsi que l'attestent les pièces du dossier, proviennent de la préparation d'aliments — ou d'aliments préparés — en vue de la consommation humaine. Ces résidus sont ensuite utilisés soit pour produire des aliments pour animaux, soit directement pour nourrir des animaux hébergés dans des structures d'accueil pour animaux de compagnie.

60. Nous convenons avec la Commission que cette situation doit être distinguée de celles décrites ci-dessus [32], dans lesquelles la Cour a admis l'analyse selon laquelle un matériau provenant d'un processus de fabrication ou d'extraction est un sous-produit dont le détenteur n'entend pas se défaire.

61. On ne peut manifestement pas soutenir, en général, que les résidus alimentaires en cause seraient voulus en tant que tels, ou au moins en tant que produit accessoire, ou qu'ils seraient d'une manière ou d'une autre nécessaires ou utiles à l'activité principale, laquelle consiste clairement à produire et à préparer des aliments destinés à la consommation humaine.

62. De plus, nous pensons que l'on ne peut pas déduire automatiquement du fait que les dérogations instituées par la législation italienne litigieuse portent sur des résidus ou des excédents alimentaires qui sont réutilisés — même sur une base contractuelle — en tant qu'aliments pour animaux ou pour produire des aliments pour animaux, que le détenteur commercialise ces substances en tant que «matières premières pour aliments pour animaux» à des conditions avantageuses pour lui. En effet, ni les dispositions nationales ni les pièces du dossier n'indiquent clairement que l'avantage que le détenteur tire de la réutilisation aille au-delà du simple fait qu'il est ainsi en mesure de se défaire des substances en cause.

63. Par conséquent, selon une vision plus réaliste, l'analyse la plus appropriée consiste à dire à notre sens que, dans des conditions telles que celles en cause en l'espèce, le détenteur de résidus alimentaires, en règle générale, s'en défait ou a l'intention de s'en défaire, et que ces résidus sont ensuite valorisés en tant que déchets par recyclage ou réemploi au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous b), de la directive 75/442. On peut ajouter que l'annexe II B de la directive, qui énumère les opérations de valorisation, mentionne notamment le recyclage ou la récupération des substances organiques.

64. Cette analyse semble également plus en accord avec l'obligation d'interpréter de manière large la notion de déchet au sens de la directive [33].

32 — Voir ci-dessus, points 49 à 52.

33 — Voir, notamment, arrêt Niselli, précité (note 6), point 45.

65. En tout état de cause, même si, dans certains cas, les résidus alimentaires mentionnés par les instructions ministérielles italiennes et par l'article 23 de la loi n° 179/2002 devraient être considérés comme des sous-produits plutôt que comme des substances dont le détenteur se défait ou a l'intention de se défaire, il n'en demeure pas moins — ainsi que la Commission l'a soutenu — que l'on ne saurait présumer de manière générale et a priori qu'il en est bien ainsi.

66. Par conséquent, il y a lieu de conclure que la réglementation italienne sur les déchets conduit à exclure de la qualification de déchet de production ou de consommation des résidus relevant néanmoins de la notion de «déchet» telle qu'elle est définie dans la directive 75/442.

67. Dans la mesure où les dérogations relatives aux résidus alimentaires destinés à être réutilisés instituées par la législation italienne constituent en réalité une présomption en vertu de laquelle ces matériaux ne sont pas des déchets au sens de la directive, il convient de noter que l'efficacité de l'article 174 CE et de la directive serait compromise si le législateur national devait utiliser des modes de preuve, telles des présomptions légales, qui auraient pour effet de restreindre le champ d'application de la directive et de ne pas couvrir des matières, des substances ou des produits qui répondent à la définition du terme de déchet au sens de la directive [34].

68. Le gouvernement italien a fait valoir en outre que les résidus alimentaires destinés à être utilisés pour produire ou préparer des aliments pour animaux sont déjà régis par un certain nombre de dispositions de droit interne et de droit communautaire relatives à la sécurité alimentaire et à la production et à la commercialisation d'aliments pour animaux [35].

69. À cet égard, il convient de relever, en premier lieu, que ces résidus ne pourraient être exclus du champ d'application de la directive 75/442 que s'ils appartenaient à l'une des catégories de déchets énumérées à l'article 2, paragraphe 1, de ladite directive.

70. Or, à notre sens, il n'en est rien. Parmi les matériaux mentionnés dans cette disposition, ceux qui se rapprochent le plus des résidus alimentaires litigieux sont les «cadavres d'animaux» visés sous b), iii). Mais à supposer même que les résidus alimentaires en question contiennent des substances d'origine animale, on ne saurait sérieusement soutenir qu'ils constituent des «cadavres» au sens de cette disposition.

34 — Voir, en ce sens, arrêt ARCO Chemie Nederland e.a., précité (note 13), point 42.

35 — Voir ci-dessus, point 29 et note 7.

71. En second lieu, il convient de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, l'expression «autre législation» au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 75/442 vise une autre législation communautaire ou nationale pour autant que cette législation porte sur la gestion des déchets en tant que tels et aboutit à un niveau de protection de l'environnement au moins équivalent à celui visé par la directive [36].

72. Au contraire, les différents règlements mentionnés par le gouvernement italien n'ont manifestement pas pour but de gérer les déchets en tant que tels, mais plutôt d'assurer la sécurité des aliments et, en particulier, certaines normes de qualité en matière de santé et d'hygiène dans le domaine de la production et de la commercialisation d'aliments pour animaux. Par conséquent, même si les buts poursuivis par ces dispositions et les intérêts juridiques protégés peuvent recouper partiellement ceux de la directive, ils demeurent sensiblement différents.

73. En outre et précisément pour cette raison, l'application du système de contrôle et de protection institué par la directive 75/442 et l'application de la législation sur la sécurité alimentaire et les aliments pour animaux ne s'excluent pas mutuellement, de manière générale, à notre sens: au contraire, ces règles pourraient être appliquées cumulativement.

74. Quant à l'argument du gouvernement italien en vertu duquel la réutilisation de résidus alimentaires en tant qu'aliments pour animaux serait empêchée, parce que ces résidus devraient être transportés dans des véhicules autorisés à transporter des déchets qui ne répondent pas aux indispensables règles d'hygiène, la Commission a souligné à juste titre que la source de ce problème réside dans la législation italienne et non dans la directive.

75. La directive n'exige pas que tous les déchets soient transportés par les mêmes véhicules; au contraire, les établissements ou les entreprises qui collectent et transportent des déchets doivent être autorisés ou enregistrés, et les opérations d'élimination et de valorisation des déchets doivent être effectuées en conformité avec la directive. En particulier, les résidus alimentaires peuvent être transportés soit par le détenteur ou le producteur précédent, soit par l'entreprise qui valorise ces déchets, à condition que le transporteur en question soit enregistré ou, le cas échéant, ait obtenu une autorisation [37].

76. Au vu des considérations qui précèdent, nous parvenons à la conclusion que le grief de la Commission est fondé.

36 — Voir, notamment, arrêt AvestaPolaritChrome, précité (note 22), point 61.

37 — Sur l'obligation d'enregistrement, voir arrêt du 9 juin 2005, Commission/Italie (C-270/03, Rec. p. I-5233).

V — Conclusion

77. En conséquence, nous proposons à la Cour de dire pour droit que:

«1) En ayant adopté des orientations opérationnelles valables sur tout le territoire national, précisées notamment par la circulaire du ministère de l'Environnement du 28 juin 1998 et par la circulaire du ministère de la Santé du 22 juillet 2002, visant à exclure du champ d'application de la législation relative aux déchets les rebuts alimentaires provenant de l'industrie agroalimentaire destinés à la production d'aliments pour animaux, et en ayant, par l'article 23 de la loi n° 179, du 31 juillet 2002, exclu du champ d'application de la législation relative aux déchets les résidus dérivant de préparations culinaires de tout type d'aliments solides, cuits et crus, non entrés dans le circuit de distribution, destinés aux structures d'accueil d'animaux de compagnie, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 1er, sous a), de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991.

2) La République italienne est condamnée aux dépens.»