RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans les affaires jointes C-206/88 et C-207/88 *

I — Faits et procédure

A — *Les dispositions communautaires*

Par la directive 75/442/CEE, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 39), et la directive 78/319/CEE, du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux (JO L 84, p. 43), le Conseil a prescrit l'harmonisation des législations nationales en ce qui concerne l'élimination des déchets.

Aux termes des articles 1er, sous a), de chacune de ces directives, il y a lieu d'entendre par déchet, au sens de celles-ci, « toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur ».

Ainsi qu'il ressort des considérants des deux directives précitées, l'objectif essentiel poursuivi par celles-ci est 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.

L'article 4 de la directive 75/442 et l'article 5 de la directive 78/319 chargent les États membres de prendre les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif.

A cette fin, les États membres doivent établir ou désigner la ou les autorités compétentes chargées, dans une zone déterminée, de planifier, d'organiser, d'autoriser et de superviser les opérations d'élimination des déchets (article 5 de la directive 75/442 relative aux déchets; article 6 de la directive 78/319 relative aux déchets toxiques et dangereux).

Pour assurer le respect des mesures prises par les États membres en vertu de l'article 4, l'article 8 de la directive 75/442 relative aux déchets prévoit que tout établissement ou toute entreprise qui effectue le traitement, le stockage ou le dépôt de déchets pour le compte d'autrui doit obtenir une autorisation de l'autorité compétente désignée par les États membres en vertu de l'article 5. L'article 9 soumet en outre ces entreprises à un contrôle périodique de cette même autorité.

Quant aux entreprises qui assurent le transport, le ramassage, le stockage, le dépôt ou le traitement de leurs propres déchets, ainsi que celles qui ramassent ou transportent des déchets pour le compte d'autrui, l'article 10 de la directive 75/442 prévoit simplement qu'elles sont soumises à la surveillance de l'autorité compétente visée à l'article 5.

La directive 78/319 relative aux déchets toxiques et dangereux prévoit également, dans son article 9, un système d'autorisation et de contrôle de l'élimination des déchets qu'elle vise.

* Langue de procédure: l'italien.

B — *La réglementation nationale*

L'Italie a transposé les directives 75/442 et 78/319 en droit interne par le décret n° 915 du président de la République, du 10 septembre 1982 (GURI n° 343 du 15.12.1982, p. 9071).

Aux termes de l'article 2, premier alinéa, de ce décret, on entend par déchet, au sens de celui-ci, « toute substance ou tout objet provenant d'activités humaines ou de cycles naturels, abandonné ou destiné à l'abandon ».

Le décret opère, dans son article 2, deuxième alinéa, une classification des déchets en trois catégories: les déchets urbains (essentiellement les déchets encombrants et les déchets déposés sur des terrains publics); les déchets spéciaux (comprenant les résidus de transformations industrielles et les déchets provenant d'activités agricoles, artisanales, commerciales...); les déchets toxiques et dangereux (déchets contenant des substances énumérées dans une annexe du décret).

Les déchets urbains et spéciaux, au sens du décret présidentiel italien, relèvent de la directive 75/442, tandis que les déchets toxiques et dangereux, au sens de ce même décret, relèvent de la directive 78/319.

Le décret prévoit, dans son article 25, des sanctions pénales à charge des responsables d'entreprises qui éliminent des déchets urbains et spéciaux produits par des tiers sans avoir obtenu l'autorisation visée à l'article 6, sous d), de ce décret. Cette dernière disposition attribue compétence aux régions pour délivrer l'autorisation d'éliminer des déchets urbains et spéciaux produits par des tiers.

C — *Les affaires au principal*

MM. G. Vessoso et G. Zanetti, les inculpés dans les procédures au principal, sont poursuivis devant la Pretura di Asti pour avoir éliminé des déchets urbains et spéciaux produits par des tiers sans avoir obtenu au préalable l'autorisation de la région compétente.

Les inculpés se sont défendus en faisant valoir que les objets et substances qu'ils avaient éliminés n'étaient pas des déchets, mais des matériaux de récupération susceptibles de réutilisation économique. Aucune autorisation n'aurait dès lors été requise pour l'exercice des activités en cause.

C'est ainsi que la Pretura di Asti a été amenée à surseoir à statuer et à interroger la Cour, par deux ordonnances du 18 décembre 1987, sur la question de savoir:

« si l'article 1er de la directive du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (75/442), et l'article 1er de la directive du Conseil, du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux (78/319), doivent être entendus en ce sens que la notion juridique de déchet doit englober également les choses dont le détenteur se défait, susceptibles néanmoins de réutilisation économique, et s'ils doivent être entendus en ce sens que la notion de déchet postule une constatation de l'existence de l'"animus dereliquendi" chez le détenteur de la substance ou de l'objet ».

La juridiction nationale explique, dans l'ordonnance de renvoi, qu'il existe, en Italie, une jurisprudence partagée sur la question de savoir si des objets ou substances susceptibles de réutilisation économique constituent des déchets. Elle précise

que, dans ses jugements antérieurs, elle a toujours décidé que tel était effectivement le cas. Un de ses jugements a d'ailleurs été confirmé sur ce point par la Cour de cassation italienne. Celle-ci a estimé que, même si des objets ou substances dont un détenteur se défait offrent des possibilités de réutilisation économique, il n'en existe pas moins un intérêt public au contrôle des phases essentielles de leur élimination (arrêt du 14 avril 1987, Perino, non publié). Malgré cette intervention de la Cour de cassation italienne, la Pretura estime que la question reste incertaine et qu'un arrêt de la Cour de justice devrait intervenir à ce sujet.

Par ailleurs, la juridiction nationale expose que, selon une partie de la jurisprudence et de la doctrine, la notion de déchet est une notion subjective: un objet ou une substance ne pourraient être qualifiés de déchets que si la personne qui s'en défait les destine à l'abandon définitif. Cette interprétation s'appuie sur la définition que le décret présidentiel italien donne de la notion de déchet, et qui est axée sur l'idée d'abandon de la chose. De l'avis de la Pretura, une telle conception subjective est incompatible avec la définition que les directives donnent de la notion de déchet, celle-ci étant centrée sur le seul comportement du détenteur qui se défait de la chose. La Pretura estime qu'étant donné la controverse qui existe à ce sujet ce point devrait également être éclairci par un arrêt de la Cour.

D — *La procédure devant la Cour*

Les ordonnances de la Pretura di Asti ont été enregistrées toutes deux au greffe de la Cour le 28 juillet 1988.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE, des observations écrites ont été déposées le 21 octobre 1988 (affaires C-206/88 et C-207/88) par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. S. Fabro, membre de son service juridique, en qualité d'agent, le 10 novembre 1988 (affaire C-207/88) et le 11 novembre 1988 (affaire C-206/88) par le gouvernement italien, représenté par M. le professeur L. Ferrari Bravo, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. P. G. Ferri, avvocato dello Stato.

Par ordonnance du 23 novembre 1988, la Cour a décidé de joindre les deux affaires aux fins des procédures écrite et orale et de l'arrêt.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

Par ordonnance du 4 octobre 1989, la Cour a décidé, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, de renvoyer l'affaire devant la première chambre de la Cour.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

Le *gouvernement italien* souligne d'abord que la définition de la notion de déchet contenue dans l'article 1er, sous a), de la directive 75/442 est essentiellement centrée sur le comportement de la personne qui se défait d'un objet ou d'une substance, et non sur l'intention qui préside à ce comportement. La circonstance que la personne qui se défait de la chose entend obtenir une contrepartie pour celle-ci n'enlèverait donc pas à cette chose la nature de déchet.

Il relève ensuite que, aux termes de l'article 1er, sous a), de la directive 75/442, constituent des déchets non seulement les objets ou substances dont le détenteur se défait de son propre gré, mais aussi ceux dont il se défait parce qu'il y est tenu par la législation nationale. Des déchets de ce dernier type pourraient certainement offrir des possibilités de réutilisation économique. Par ailleurs, l'article 1er, sous b), second tiret, ainsi que l'article 3, paragraphe 1, de cette même directive feraient apparaître que la réutilisation est l'un des objectifs prioritaires du ramassage et de l'élimination des déchets. Cette dernière notion couvrirait donc bien des objets et substances susceptibles de réutilisation économique.

Le gouvernement italien suggère en conséquence de répondre comme suit à la question préjudicielle:

« Selon la directive 75/442, l'absence, chez le détenteur, d'une volonté d'abandon ou la possibilité d'une réutilisation économique ne fait pas obstacle à la qualification de déchet et donc à la soumission à la discipline qui s'y rapporte, établie par les législations nationales. »

Selon la *Commission*, il ressort des termes des articles 1er des directives 75/442 et 78/319 que la notion de déchet comprend tout objet et toute substance dont le détenteur se défait, quelle que soit la manière dont l'élimination s'effectue et quelle que soit l'intention qui préside à celle-ci.

Seule cette interprétation garantirait d'ailleurs le fonctionnement efficace du système de contrôle et d'autorisation mis en place par les deux directives. Si l'application de celles-ci dépendait de l'intention qui sous-tend une opération d'élimination ou encore de l'éventualité que la chose abandonnée soit réintroduite dans le circuit économique, ce système pourrait être facilement contourné.

La Commission propose dès lors d'apporter à la question préjudicielle la réponse suivante:

« L'article 1er de la directive 75/442 du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, et l'article 1er de la directive 78/319 du Conseil, du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux, doivent être entendus en ce sens que la notion juridique de déchet englobe toute substance et tout objet dont le détenteur se défait pour quelque motif, raison ou cause que ce soit. »

R. Joliet
Juge rapporteur