ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

9 juin 2005 *

Dans l'affaire C-270/03,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 23 juin 2003,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. L. Visaggio et R. Amorosi, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République italienne, représentée par M. I. M. Braguglia, en qualité d'agent, assisté de M. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. A. Rosas, président de chambre, MM. J.-P. Puissochet (rapporteur), S. von Bahr, J. Malenovský et U. Lõhmus, juges,

avocat général: M^me^ C. Stix-Hackl,
greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 22 février 2005,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 avril 2005,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en permettant aux entreprises, conformément à l'article 30, paragraphe 4, du décret-loi n° 22, du 5 février 1997, transposant les directives

91/156/CEE, relative aux déchets, 91/689/CEE, relative aux déchets dangereux, et 94/62/CE, relative aux emballages et aux déchets d'emballages (supplément ordinaire à la GURI n° 38, du 15 février 1997), tel que modifié par l'article 1er, paragraphe 19, de la loi n° 426, du 9 décembre 1998 (GURI n° 291, du 14 décembre 1998, ci-après le «décret-loi»):

— de procéder à la collecte et au transport de leurs propres déchets non dangereux en tant qu'activité ordinaire et régulière sans être obligées de s'inscrire à l'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti (registre national des entreprises effectuant des services d'élimination des déchets) et

— de transporter leurs propres déchets dangereux dans des quantités ne dépassant pas 30 kilogrammes et 30 litres par jour, sans être obligées de s'inscrire audit registre,

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12 de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 39), telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991 (JO L 78, p. 32, ci-après la «directive»).

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

2 La directive définit le déchet, à son article 1er, sous a), premier alinéa, comme «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».

3 L'article 1er, sous c), de la directive définit le «détenteur» comme le «producteur des déchets ou la personne physique ou morale qui a les déchets en sa possession».

4 L'article 4 de la directive prévoit:

«Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement, et notamment:

— sans créer de risque pour l'eau, l'air ou le sol, ni pour la faune et la flore,

— sans provoquer d'incommodités par le bruit ou les odeurs,

— sans porter atteinte aux paysages et aux sites présentant un intérêt particulier.

Les États membres prennent, en outre, les mesures nécessaires pour interdire l'abandon, le rejet et l'élimination incontrôlée des déchets.»

5 L'article 8 de la directive dispose:

«Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que tout détenteur de déchets:

— les remette à un ramasseur privé ou public ou à une entreprise qui effectue les opérations visées aux annexes II A et II B

ou

— en assure lui-même la valorisation ou l'élimination en se conformant aux dispositions de la présente directive.»

6 Selon l'article 9 de la directive, aux fins, notamment, de l'article 4 de cette même directive, tout établissement ou toute entreprise qui effectue les opérations d'élimination des déchets visées à l'annexe II A doit obtenir une autorisation de l'autorité compétente. Cette autorisation porte, notamment, sur les types et les quantités de déchets, les prescriptions techniques, les précautions à prendre en matière de sécurité, le site d'élimination, la méthode de traitement.

7 Aux termes de l'article 12 de la directive:

«Les établissements ou entreprises assurant à titre professionnel la collecte ou le transport de déchets ou qui veillent à l'élimination ou à la valorisation de déchets pour le compte de tiers (négociants ou courtiers), lorsqu'ils ne sont pas soumis à autorisation, sont soumis à un enregistrement auprès des autorités compétentes.»

La réglementation nationale

8 Aux termes de l'article 30, paragraphe 4, du décret-loi:

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

La procédure précontentieuse

9 Considérant que l'article 30, paragraphe 4, du décret-loi méconnaissait l'article 12 de la directive, la Commission a, par lettre de mise en demeure du 24 octobre 2001,

demandé à la République italienne de présenter ses observations à ce sujet dans un délai de deux mois.

10 Par lettre du 27 février 2002, les autorités italiennes ont répondu à cette mise en demeure. Dans cette lettre, elles ont contesté le point de vue de la Commission, en se fondant, notamment, sur une note du 25 janvier 2002 du ministère de l'Environnement et de la Protection du territoire.

11 N'étant pas convaincue par cette argumentation, la Commission a, le 27 juin 2002, adressé un avis motivé à la République italienne, accordant à celle-ci un délai de deux mois à compter de la notification de cet avis pour s'y conformer.

12 N'ayant pas obtenu de réponse audit avis, la Commission a saisi la Cour du présent recours.

Sur le recours

Argumentation des parties

13 La Commission fait valoir, comme elle l'avait exposé dans l'affaire ayant donné lieu à l'ordonnance de la Cour du 29 mai 2001, Caterino (C-311/99, non publiée au

Recueil), que la notion d'«entreprise assurant à titre professionnel la collecte ou le transport de déchets», utilisée à l'article 12 de la directive, ne se limite pas aux entreprises exerçant ces activités pour le compte de tiers. Cette notion viserait également les entreprises exerçant lesdites activités pour leur propre compte, lorsque ce transport ou cette collecte constitue, avec leurs autres missions, une des activités ordinaires dont elles tirent un bénéfice ou un autre avantage économique. Cette interprétation serait en harmonie avec les objectifs de protection de l'environnement poursuivis par la directive, avec le douzième considérant de la directive 91/156, avec l'article 8 de la directive, qui s'applique à tout «détenteur de déchets», et aurait été confirmée de façon incidente par la Cour, au point 25 de l'ordonnance Caterino, précitée.

14 Or, d'une part, en utilisant, à propos des déchets non dangereux, l'expression «produits par des tiers» au lieu de l'expression «à titre professionnel», visée à l'article 12 de la directive, l'article 30, paragraphe 4, du décret-loi exclurait de l'obligation d'enregistrement, en violation de la directive, les entreprises qui collectent et transportent des déchets pour leur propre compte, dans l'exercice de leur activité professionnelle spécifique. Ces deux expressions se réfèreraient nécessairement à des notions différentes et ne pourraient coïncider.

15 D'autre part, l'article 12 de la directive prévoirait que toutes les entreprises qui exercent à titre professionnel des activités de collecte ou de transport de déchets, quelles que soient la quantité et la dangerosité de ces déchets, sont soumises à un enregistrement auprès des autorités compétentes, lorsqu'elles ne sont pas soumises à autorisation. L'article 30, paragraphe 4, du décret-loi méconnaîtrait donc la directive, en instituant une exception à cette obligation en faveur des entreprises qui ne transportent pas plus de 30 litres ou 30 kilogrammes de déchets par jour.

16 Dans son mémoire en défense, le gouvernement italien soutient qu'aucune disposition communautaire ne prescrit que la collecte et le transport de déchets se fassent par l'intermédiaire d'opérateurs ayant la qualité de tiers par rapport aux producteurs de ces déchets. L'essentiel, aux fins de la réalisation des objectifs de la directive, tenant à la prévention et à la gestion intégrée des déchets, serait d'assurer un contrôle du cycle de ces derniers. La réglementation communautaire établirait la responsabilité du producteur de déchets jusqu'au moment où il s'en défait en vue de leur réutilisation, récupération ou élimination. L'article 12 de la directive aurait donc trait au contrôle des déchets au moment où ils quittent cette sphère de responsabilité du producteur.

17 Le producteur de déchets qui transporte directement les déchets à son établissement de récupération ou d'élimination ne «se déferait» de ceux-ci qu'au moment de leur livraison à cet établissement. Il n'y aurait donc aucune nécessité pour lui de s'inscrire au registre, l'obligation d'inscription ne s'appliquant qu'à des entreprises exerçant l'activité de transport ou de collecte de déchets à titre professionnel, c'est-à-dire en tant qu'«activité habituelle».

18 L'article 30, paragraphe 4, du décret-loi ne porterait donc pas atteinte aux objectifs de la directive.

Appréciation de la Cour

19 Les dispositions de la directive doivent être interprétées à la lumière de son objectif qui, aux termes de son troisième considérant, 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, ainsi qu'à la lumière de l'article 174, paragraphe 2, CE, qui stipule 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 (voir, en ce sens, notamment, arrêt du 18 avril 2002, Palin Granit et Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Rec. p. I-3533, point 23).

20 Dans sa version initiale, la directive prévoyait, à son article 10, que les entreprises assurant le transport de déchets étaient soumises à une simple «surveillance» de l'autorité compétente, que ce transport fût effectué pour leur propre compte ou pour le compte d'autrui. Cette disposition trouvait un écho dans le septième considérant de la même directive, qui énonçait que «pour assurer la protection de l'environnement, il y a lieu de prévoir [...] une surveillance des entreprises qui assurent l'élimination de leurs propres déchets et de celles qui ramassent les déchets d'autrui [...]».

21 La directive 91/156 a eu, notamment, pour objet de renforcer le contrôle des autorités publiques. Son douzième considérant énonce, ainsi, que «afin d'assurer le suivi des déchets, de leur production à leur élimination définitive, il convient également de soumettre à autorisation ou à enregistrement et à un contrôle approprié d'autres entreprises s'occupant des déchets, tels que les collecteurs, transporteurs et courtiers». Dans ce but, de nouvelles dispositions ont été introduites à l'article 12 de la directive. Ces dispositions prévoient en particulier, d'une part, que les entreprises assurant le transport de déchets, lorsqu'elles ne sont pas soumises à autorisation, sont soumises à une obligation d'enregistrement et, d'autre part, que les entreprises concernées par cette obligation sont celles qui assurent un tel transport «à titre professionnel». La directive 91/156 a ainsi substitué l'obligation d'enregistrement à la simple «surveillance», qui n'apparaît plus en tant que telle dans la directive.

22 La directive 91/156 ayant entendu retenir un niveau plus élevé de contrôle des activités de transport de déchets par les autorités publiques que celui qui résultait de la directive dans sa version initiale, il serait contraire à cet objectif d'interpréter la notion d'«entreprise assurant à titre professionnel le transport de déchets», visée à l'article 12 de la directive, en ce sens qu'elle exclurait les entreprises assurant, dans le cadre de leur activité professionnelle, le transport de déchets pour leur propre compte. Si cette interprétation était retenue, ces entreprises seraient soustraites à tout contrôle dans leurs activités de transport de déchets.

23 La Cour a d'ailleurs déjà dit pour droit que la notion de transport de déchets à titre professionnel utilisée à l'article 12 de la directive couvre non seulement celui qui transporte, dans le cadre de sa profession de transporteur, des déchets produits par des tiers, mais aussi celui qui, tout en n'exerçant pas la profession de transporteur, transporte néanmoins dans le cadre de sa propre activité professionnelle des déchets produits par lui-même (ordonnance Caterino, précitée, point 25).

24 Contrairement à ce que soutient le gouvernement italien, l'objectif de surveillance du cycle des déchets, poursuivi par la directive, implique le suivi des déchets dès qu'ils ont été produits et, notamment, ainsi que le prévoit l'article 12 de la directive, le contrôle des conditions dans lesquelles ils sont collectés et transportés. Si, dans certains cas, il est vrai que le producteur des déchets peut assurer lui-même leur collecte ou leur transport et ne se défaire effectivement de ces déchets qu'à la fin de l'opération de collecte ou de transport, cette circonstance est sans incidence sur la qualification de déchets, des substances ou objets collectés ou transportés ni, par suite, sur l'obligation d'enregistrement incombant à ce producteur au titre d'une telle opération.

25 L'article 12 de la directive ne vise cependant pas toutes les entreprises qui, dans le cadre de leur activité professionnelle, transportent les déchets qu'elles ont produits.

26 D'abord, les termes «à titre professionnel» utilisés à cet article ne sont pas synonymes des expressions «dans le cadre de leurs activités professionnelles» ou «à l'occasion de leurs activités professionnelles», expressions qui auraient probablement été employées par le législateur communautaire s'il avait entendu viser toutes les entreprises qui, dans le cadre de leur activité professionnelle, transportent les déchets qu'elles ont produits.

27 Ensuite, il ressort du douzième considérant de la directive 91/156 que les nouvelles obligations d'autorisation et d'enregistrement prévues par cette directive s'appliquent aux «entreprises s'occupant des déchets, tels que collecteurs, transporteurs et courtiers». L'emploi du verbe «s'occuper» ainsi que l'énumération indicative de professions spécialisées dans le domaine des déchets indiquent que l'article 12 de la directive s'applique aux entreprises exerçant à titre habituel la collecte ou le transport de déchets.

28 Enfin, l'exigence que le transport soit assuré «à titre professionnel» signifie que l'activité de transport de déchets, même si l'article 12 ne prévoit pas qu'elle doit être l'activité exclusive ni même principale des entreprises concernées, doit constituer une activité ordinaire et régulière de ces entreprises.

29 Il résulte des considérations qui précèdent que l'article 12 de la directive soumet à une obligation d'enregistrement les établissements ou entreprises qui, dans le cadre de leurs activités, assurent de façon ordinaire et régulière le transport de déchets, que ces déchets soient produits par des tiers ou par eux-mêmes. Par ailleurs, il ne ressort d'aucune disposition de la directive que cette obligation serait assortie d'exceptions fondées sur la nature ou la quantité de déchets.

30 Or, l'article 30, paragraphe 4, du décret-loi fixe des obligations d'enregistrement qui varient selon la nature dangereuse ou non des déchets collectés ou transportés.

31 En ce qui concerne les déchets non dangereux, cette disposition n'impose une obligation d'inscription au registre national des entreprises effectuant des services d'élimination de déchets qu'aux entreprises qui exercent des activités de collecte et de transport de déchets produits par des tiers, en excluant de ce fait les entreprises collectant ou transportant leurs propres déchets.

32 Certes, en ce qui concerne les déchets dangereux, l'article 30, paragraphe 4, du décret-loi prévoit que sont soumises à cette obligation d'enregistrement toutes les entreprises qui collectent et transportent de tels déchets. Cette disposition ne comporte pas de restriction tirée du caractère professionnel de ces activités de collecte et de transport et a donc, à cet égard, un champ d'application plus large que celui de l'article 12 de la directive.

33 Toutefois, ladite disposition dispense de l'obligation d'enregistrement qu'elle institue les «transports de déchets dangereux n'excédant pas une quantité de

30 kilogrammes par jour ou de 30 litres par jour et [...] effectués par le producteur des déchets en question», exceptions qui ne sont prévues par aucune disposition de la directive. Le gouvernement italien n'a d'ailleurs pas expliqué quelles considérations sous-tendent la fixation de cette quantité minimale.

34 Il résulte de ce qui précède que l'article 30, paragraphe 4, du décret-loi méconnaît l'article 12 de la directive. Dans ces conditions, le recours de la Commission doit être considéré comme fondé.

35 Dès lors, il y a lieu de constater que, en permettant aux entreprises, conformément à l'article 30, paragraphe 4, du décret-loi:

— de procéder à la collecte et au transport de leurs propres déchets non dangereux en tant qu'activité ordinaire et régulière sans être obligées de s'inscrire au registre national des entreprises effectuant des services d'élimination des déchets et

— de transporter leurs propres déchets dangereux dans des quantités ne dépassant pas 30 kilogrammes et 30 litres par jour, sans être obligées de s'inscrire audit registre,

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12 de la directive.

Sur les dépens

36 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République italienne et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) déclare et arrête:

1) **En permettant aux entreprises, conformément à l'article 30, paragraphe 4, du décret-loi n° 22, du 5 février 1997 transposant les directives 91/156/CEE, relative aux déchets, 91/689/CEE, relative aux déchets dangereux, et 94/62/CE, relative aux emballages et aux déchets d'emballages, tel que modifié par l'article 1er, paragraphe 19, de la loi n° 426, du 9 décembre 1998:**

— **de procéder à la collecte et au transport de leurs propres déchets non dangereux en tant qu'activité ordinaire et régulière sans être obligées de s'inscrire à l'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti (registre national des entreprises effectuant des services d'élimination des déchets) et**

— **de transporter leurs propres déchets dangereux dans des quantités ne dépassant pas 30 kilogrammes et 30 litres par jour, sans être obligées de s'inscrire audit registre,**

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12 de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991.

2) **La République italienne est condamnée aux dépens.**

Signatures.