

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JEAN MISCHO

présentées le 20 septembre 2001 ¹

1. La Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en permettant aux entreprises et aux établissements qui effectuent des opérations de valorisation des déchets dangereux faisant l'objet de la directive 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux², d'être dispensés de l'autorisation prévue à l'article 10 de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets³, telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991⁴ (ci-après la «directive 75/442»), sans que cette dispense soit soumise à la condition du respect des exigences établies à l'article 3, paragraphe 2, premier et second tirets, de la directive 91/689, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 11 de la directive 75/442 et 3 de la directive 91/689.

I — Le cadre juridique

La réglementation communautaire

La directive 75/442

2. La directive 75/442 a pour objet d'assurer l'élimination et la valorisation des déchets ainsi que d'encourager l'adoption de mesures visant à limiter la production de déchets, notamment par la promotion des technologies propres et des produits recyclables et réutilisables.

3. L'article 4 de la directive 75/442 dispose:

«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

1 — Langue originale: le français.

2 — JO L 377, p. 20.

3 — JO L 194, p. 39.

4 — JO L 78, p. 32.

susceptibles de porter préjudice à l'environnement, et notamment:

5. L'article 11 de la directive 75/442 prévoit:

- 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.
- «1. Sans préjudice de la directive 78/319/CEE du Conseil, du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux [...], modifiée en dernier lieu par l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, peuvent être dispensés de l'autorisation visée à l'article 9 ou 10:
- a) les établissements ou entreprises assurant eux-mêmes l'élimination de leurs propres déchets sur les lieux de production

et

[...]»

- b) les établissements ou entreprises qui valorisent des déchets.

4. Aux termes de l'article 10 de la directive 75/442:

Cette exemption ne peut s'appliquer que:

- «Aux fins de l'application de l'article 4, tout établissement ou toute entreprise qui effectue les opérations visées à l'annexe II B doit obtenir une autorisation.»
- si les autorités compétentes ont adopté des règles générales pour chaque type d'activité, fixant les types et quantités de déchets et les conditions requises

pour que l'activité soit dispensée de l'autorisation

7. L'article 3 de la directive 91/689 dispose:

et

«1. La dérogation à l'obligation d'autorisation pour les établissements assurant l'élimination de leurs propres déchets, visée à l'article 11 paragraphe 1 point a) de la directive 75/442/CEE, ne s'applique pas aux déchets dangereux couverts par la présente directive.

— si les types ou les quantités de déchets et les modes d'élimination ou de valorisation sont tels que les conditions de l'article 4 sont respectées.

2. Conformément à l'article 11 paragraphe 1 point b) de la directive 75/442/CEE, un État membre peut déroger à l'article 10 de ladite directive pour des établissements ou entreprises qui assurent la valorisation de déchets auxquels s'applique la présente directive:

2. Les établissements ou entreprises visés au paragraphe 1 sont soumis à un enregistrement auprès des autorités compétentes.

3. Les États membres informent la Commission des règles générales adoptées en vertu du paragraphe 1.»

— si cet État membre adopte des règles générales énumérant les types et quantités de déchets concernés et précisant les conditions spécifiques (valeurs limites de substances dangereuses contenues dans les déchets, valeurs limites d'émission et type d'activité) et les autres conditions à respecter pour effectuer divers types de valorisation,

La directive 91/689

6. La directive 91/689 a pour objet, selon son article 1^{er}, le rapprochement des législations des États membres sur la gestion contrôlée des déchets dangereux.

— si les types ou quantités de déchets et les modes de valorisation sont tels que les conditions prévues à l'article 4 de la directive 75/442/CEE sont respectées.

3. Les établissements ou entreprises visés au paragraphe 2 sont enregistrés auprès des autorités compétentes.

4. Si un État membre entend faire usage des dispositions du paragraphe 2, les règles visées audit paragraphe sont communiquées à la Commission au plus tard trois mois avant leur entrée en vigueur. La Commission consulte les États membres. À la lumière de ces consultations, la Commission propose que ces règles soient adoptées conformément à la procédure fixée à l'article 18 de la directive 75/442/CEE.»

opérations de récupération de déchets dangereux sans en demander l'autorisation ont l'obligation de notifier à la province compétente, en joignant un compte-rendu établissant que toutes les conditions requises pour l'accès à la procédure simplifiée (conditions prévues à l'article 33 du decreto legislativo n° 22/97) sont respectées. Déclarer remplir les conditions d'accès à la procédure simplifiée signifie être dispensé de l'autorisation prévue à la directive 75/442. La province compétente vérifie, sur la base de cette déclaration, le respect de ces conditions et exigences. Étant donné la complexité et la technicité des règles en la matière, le decreto legislativo n° 22/97 ne décrit pas et n'identifie pas de façon détaillée ces conditions et exigences; il procède par renvoi, déclarant que les normes techniques fixant les types, la quantité et les conditions de valorisation dans le régime des procédures simplifiées seront adoptées par décrets ministériels.

La réglementation nationale

8. Les règles de transposition de dispositions relatives à l'exemption d'autorisation prévue à la directive 75/442 figurent dans le decreto legislativo n° 22, du 5 février 1997, tel que modifié par le decreto legislativo n° 389, du 8 novembre 1997 (ci-après le «decreto legislativo n° 22/97»).

9. En ce qui concerne spécialement les établissements ou les entreprises qui valorisent les déchets faisant l'objet de la directive 91/689, l'article 33 du decreto legislativo n° 22/97 prévoit la possibilité de procédures simplifiées. Les établissements ou entreprises qui projettent des

10. L'article 33, paragraphe 6, du decreto legislativo n° 22/97 prévoit, en effet, que, jusqu'à l'adoption des normes techniques fixant les types, la quantité et les conditions de valorisation dans le régime des procédures simplifiées, ces procédures sont applicables à quiconque effectue des opérations de valorisation des déchets qui sont énumérés respectivement à l'annexe 3 du décret du ministre de l'Environnement du 5 septembre 1994 (Application des articles 2 et 5 du decreto legge n° 438, du 8 juillet 1994, établissant des dispositions en matière de valorisation des résidus dérivant de cycles de production ou de consommation dans un processus de production ou dans un processus de combustion, ainsi qu'en matière d'élimination des déchets) et à l'annexe 1 du décret du

ministre de l'Environnement du 16 janvier 1995 (Normes techniques pour la valorisation dans un cycle de combustion pour la production d'énergie à partir de déchets dérivant de cycles de production ou de consommation) dans le respect des prescriptions qui s'y trouvent.

II — Le cadre factuel et la procédure précontentieuse

11. Conformément à la procédure prévue à l'article 226, premier alinéa, CE, la Commission, après avoir mis le gouvernement italien en mesure de présenter ses observations, a, par lettre du 14 juillet 1999, adressé un avis motivé à cet État membre, l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à ses obligations résultant des articles 11 de la directive 75/442 et 3 de la directive 91/689 dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet avis.

12. Les informations communiquées à la Commission par les autorités italiennes à la suite dudit avis n'ayant relevé que l'existence d'un décret interministériel relatif aux activités de valorisation des déchets dangereux au sens des articles 31 et 33 du decreto legislativo n° 22/97 en état de projet, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

III — Appréciation

13. La Commission explique que les procédures simplifiées pour les établissements ou les entreprises qui valorisent les déchets dangereux faisant l'objet de la directive 91/689 sont encore actuellement soumises aux seules conditions prévues par les décrets ministériels du 5 septembre 1994 et du 16 janvier 1995, lesquels ne reprennent pas les exigences prévues à l'article 3, paragraphe 2, premier et second tirets, de la directive 91/689.

14. Le gouvernement italien ne le conteste pas. Il affirme qu'il veillera dès que possible à remédier à la mise en œuvre insuffisante des articles 11 de la directive 75/442 et 3 de la directive 91/689. Il ajoute que les services responsables des ministères de l'Environnement et de l'Industrie communiqueront, en temps utile, la version définitive du décret interministériel relatif aux activités de valorisation des déchets dangereux conformément aux articles 31 à 33 du decreto legislativo n° 22/97.

15. Il convient de constater que, les décrets ministériels du 5 septembre 1994 et du 16 janvier 1995 ne reprenant pas les exigences prévues à l'article 3, paragraphe 2, premier et second tirets, de la directive 91/689, la République italienne permet aux entreprises et aux établissements qui assurent la valorisation de déchets dangereux faisant l'objet de la directive 91/689 d'être dispensés de l'autorisation prévue à l'article 10 de la directive 75/442 sans que cette dispense soit soumise à la condition du

respect des exigences établies à l'article 3, paragraphe 2, premier et second tirets, de la directive 91/689.

16. Or, l'article 3, paragraphe 2, de la directive 91/689 prévoit que «[...] un État membre peut déroger à l'article 10 de [la directive 75/442]», qui oblige tout établissement ou toute entreprise à obtenir une autorisation, «si cet État membre adopte des règles générales énumérant les types et quantités de déchets concernés et précisant les conditions spécifiques [...]» (article 3, paragraphe 2, premier tiret) et «si les types ou quantités de déchets et les modes de valorisation sont tels que les conditions prévues à l'article 4 de la directive [75/442] sont respectées» (article 3, paragraphe 2, second tiret).

17. Il résulte, selon nous, sans conteste de cette rédaction qu'une dispense de l'autorisation prévue à l'article 10 de la directive 75/442 n'est possible qu'à la condition du respect des exigences établies à l'article 3, paragraphe 2, premier et second tirets, de la directive 91/689.

18. La République italienne n'ayant pas fait le nécessaire, à la date de l'échéance de l'expiration du délai fixé par l'avis motivé, pour que la dispense des autorisations se fasse dans le respect des exigences précitées, nous sommes d'avis que l'on ne peut qu'accueillir le recours introduit par la Commission pour ce qui concerne le manquement à l'article 3 de la directive 91/689.

19. Nous ne sommes cependant pas convaincu que ce manquement à l'article 3 de la directive 91/689 constitue également, comme la Commission le propose à la Cour de statuer, un manquement à l'article 11 de la directive 75/442.

20. En effet, il résulte de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 91/689 que celle-ci est «établie en vertu de l'article 2 paragraphe 2 de la [directive 75/442]», c'est-à-dire consiste dans des «dispositions spécifiques particulières ou complémentaires de celles de la [directive 75/442], destinées à régler la gestion de certaines catégories de déchets». L'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 91/689 prévoit encore que, «[s]ous réserve de la présente directive, la [directive 75/442] s'applique aux déchets dangereux».

21. Il en résulte, selon nous, que l'article 3 de la directive 91/689 et l'article 11 de la directive 75/442, qui ne sont d'ailleurs pas, malgré la référence dans l'article 3 à l'article 11, rédigés de façon identique, sont dans un rapport de *lex specialis* à *lex generalis* l'un à l'autre. En tenant compte du principe *lex specialis derogat legi generali*, il convient de conclure que seule la règle spécifique, en l'espèce l'article 3 de la directive 91/689, s'applique quand il s'agit de déterminer quelles sont les conditions dans lesquelles les entreprises et les établissements qui assurent la valorisation de déchets dangereux peuvent être dispensés de l'autorisation prévue à l'article 10 de la directive 75/442, et pas à la fois les articles 3 de la directive 91/689 et 11 de la directive 75/442.

22. La Commission n'ayant pas indiqué pour quelle raison, indépendante de celle liée au manquement à l'article 3 de la directive 91/689, la République italienne aurait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 11 de la directive 75/442, il convient, selon nous, de rejeter le recours de la Commission sur ce point.

IV — Conclusion

23. Nous vous proposons de:

- constater que, en permettant aux entreprises et aux établissements qui assurent la valorisation de déchets dangereux faisant l'objet de la directive 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux, d'être dispensés de l'autorisation prévue à l'article 10 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, sans que cette dispense soit soumise à la condition du respect des exigences établies à l'article 3, paragraphe 2, premier et second tirets, de la directive 91/689, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3 de la directive 91/689;
- rejeter le recours pour le surplus;
- condamner la République italienne aux dépens.