

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 30 mai 2006¹

I — Introduction

1. Dans la présente affaire, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour, en application de l'article 226 CE, de constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphes 1 à 3, de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement², dans la version qu'en donne la directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997³.

2. La Commission reproche à la République italienne deux infractions liées au fait que celle-ci autorise le fonctionnement d'installations de recyclage sans les soumettre à une

procédure d'évaluation de leurs incidences sur l'environnement. Le premier manquement, de portée générale, découle de la réglementation nationale, qui dispense de cette exigence les installations destinées à la valorisation⁴ des déchets relevant d'une procédure d'autorisation simplifiée. Le second manquement, plus spécifique, concerne une installation, située à Massafra, dans la province de Tarente, servant à produire de l'électricité à partir de l'incinération de combustibles dérivés de déchets et de biomasse.

3. Pour la résolution du présent litige, il convient également de tenir compte de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets⁵, telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991⁶.

1 — Langue originale: l'espagnol.

2 — JO L 175, p. 40.

3 — JO L 73, p. 5.

4 — Ce terme décrit l'action de valoriser ainsi que son résultat: selon le *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*, ce verbe n'a que trois acceptions en espagnol: indiquer le prix des choses, reconnaître le mérite des personnes et accroître la valeur d'un bien. En droit communautaire, un autre sens lui a été attribué, en rapport avec les déchets, pour désigner toute opération tendant à faire en sorte que ces derniers remplissent une fonction utile en se substituant aux autres matériaux qui auraient dû être employés, et ce afin de préserver les ressources naturelles.

5 — JO L 194, p. 39.

6 — JO L 78, p. 32.

II — Le cadre juridique

6. Aux termes de l'article 2, paragraphe 1⁷:

A — Le droit communautaire

1. La directive 85/337

4. Cette directive vise à lutter contre la dégradation de l'environnement en prévoyant que les conséquences des projets publics et privés font l'objet d'une évaluation préventive (premier et sixième considérants; article 1^{er}, paragraphe 1).

5. On entend par «projet» la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages, ainsi que les interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol. On appelle «maître d'ouvrage» soit l'auteur d'une demande d'autorisation concernant un projet privé, soit l'autorité publique qui prend l'initiative à l'égard d'un projet. Enfin, l'autorisation consiste en la décision qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser les travaux (article 1^{er}, paragraphe 2).

«Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. Ces projets sont définis à l'article 4.»

7. L'article 4⁸ dispose que:

«1. Sous réserve de l'article 2 paragraphe 3^[9], les projets énumérés à l'annexe I sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10.

2. Sous réserve de l'article 2 paragraphe 3, les États membres déterminent, pour les projets énumérés à l'annexe II:

a) sur la base d'un examen cas par cas,

7 — Dans la rédaction qu'en donne la directive 97/11.

8 — Tel qu'il résulte également de la modification de 1997.

9 — Ce paragraphe permet, dans des circonstances exceptionnelles, d'écarter l'application de la directive.

ou

ou stockage à terre», alors que l'annexe II faisait référence, au point 11, sous c), aux «[i]nstallations d'élimination de déchets industriels et d'ordures ménagères (autres que celles visées à l'annexe I)».

b) sur la base des seuils ou critères fixés par l'État membre,

si le projet doit être soumis à une évaluation conformément aux articles 5 à 10.

Les États membres peuvent décider d'appliquer les deux procédures visées aux points a) et b).

3. Pour l'examen cas par cas ou la fixation des seuils ou critères fixés en application du paragraphe 2, il est tenu compte des critères de sélection pertinents fixés à l'annexe III.

4. Les États membres s'assurent que les décisions prises par les autorités compétentes en vertu du paragraphe 2 sont mises à la disposition du public.»

8. L'annexe I du texte initial de la directive mentionnait, au point 9, les «[i]nstallations d'élimination des déchets toxiques et dangereux par incinération, traitement chimique

9. Depuis l'adoption de la directive 97/11, le point 9 de l'annexe I mentionne les «[i]nstallations d'élimination des déchets dangereux (c'est-à-dire des déchets auxquels s'applique la directive 91/689/CEE^[10]) par incinération, traitement chimique, tel que défini à l'annexe II A point D 9 de la directive 75/442/CEE, ou mise en décharge». Le point 10 vise les «[i]nstallations d'élimination des déchets non dangereux par incinération ou traitement chimique, tel que défini à l'annexe II A point D 9 de la directive 75/442/CEE, d'une capacité de plus de 100 tonnes par jour».

10. Le contenu de l'annexe II, point 11, sous c), fait désormais l'objet du point b) et mentionne les «[i]nstallations d'élimination des déchets (projets non visés à l'annexe I)».

2. La directive 75/442

11. Cette directive, ayant trait, comme il ressort de ses deuxième, troisième, qua-

10 — Directive du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux (JO L 377, p. 20).

trième, cinquième et septième considérants, à la nature et à la qualité de la vie, encourage la prévention, le recyclage, la transformation des déchets ainsi que l'obtention à partir de ceux-ci de matières premières et d'énergie (article 3).

12. L'article 1^{er} définit, sous a), la notion de «déchet». L'article 1^{er}, sous b), dans sa version initiale, étend la notion d'«élimination» aux opérations suivantes:

- «— le ramassage, le tri, le transport, le traitement des déchets, ainsi que leur stockage et leur dépôt sur ou dans le sol,
- les opérations de transformation nécessaires à leur réutilisation, à leur récupération ou à leur recyclage».

13. La directive 91/156 a introduit la notion de «gestion», qui correspond, selon le nouveau point d) de l'article 1^{er}, à la collecte, au transport, à la *valorisation* et à l'*élimination*.

14. Les points e) et f) de l'article 1^{er} décrivent les deux dernières opérations au moyen d'un renvoi aux annexes II A («opérations d'élimination») et II B («opérations débouchant

sur une possibilité de valorisation»). Ces deux textes précisent que, conformément à l'article 4, les déchets doivent être valorisés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement¹¹.

15. Les articles 9 et 10 soumettent à autorisation préalable les activités décrites dans les deux annexes, exigence dont l'article 11 dispense les entreprises qui éliminent in situ leurs propres déchets et celles qui valorisent des déchets, quels qu'ils soient. L'exemption ne peut s'appliquer que si l'administration a adopté des règles générales pour chaque activité, fixant les types et quantités admissibles de déchets, et si les garanties énoncées à l'article 4 de la directive sont respectées. En outre, ces entreprises doivent s'enregistrer auprès des autorités compétentes.

B — *Le droit italien*

16. La transposition de la directive 85/337 en droit italien s'est effectuée en vertu de

11 — L'article 4 prévoit que les déchets doivent être valorisés ou éliminés, en particulier, «sans créer de risque pour l'eau, l'air ou le sol, ni pour la faune et la flore», «sans provoquer d'inconvénients par le bruit ou les odeurs» et «sans porter atteinte aux paysages et aux sites présentant un intérêt particulier».

l'article 6 de la loi n° 349 du 8 juillet 1986¹² et des dispositions prises pour son application.

17. Quelques années plus tard, l'article 40, paragraphe 1, de la loi n° 146 du 22 février 1994¹³ invitait le gouvernement à définir, dans un délai de 60 jours à compter de l'entrée en vigueur de la loi, les conditions, critères et normes techniques permettant de mesurer l'incidence sur l'environnement des projets relevant de l'annexe II de la directive.

18. L'article 40 a été mis en œuvre par le décret du président de la République du 12 avril 1996¹⁴, dont l'article 1^{er}, paragraphe 3, soumet à la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement les projets visés à l'annexe A, où figurent notamment les installations d'incinération et de traitement des déchets d'une capacité supérieure à 100 tonnes par jour [point i)].

19. L'article 3 du décret du président du Conseil des ministres du 3 septembre 1999¹⁵ a modifié certains aspects de l'annexe A; les points i) et l) sont désormais rédigés comme suit:

«i) Installations d'élimination et de valorisation de déchets dangereux, par le biais d'opérations visées à l'annexe B et à l'annexe C, points R 1 à R 9 du décret législatif n° 22 du 5 février 1997^[16], à l'exclusion des installations de valorisation soumises aux procédures simplifiées visées aux articles 31 et 33 de ce même décret.

[...]

l) Installations d'élimination et de valorisation de déchets non dangereux, d'une capacité supérieure à 100 t/jour, par le biais d'opérations d'incinération ou de traitement visées à l'annexe B, points

12 — Loi instituant le ministère de l'Environnement et portant certaines dispositions en matière de dommages environnementaux (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale, *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* — ci-après «*GLURI*» —, supplément ordinaire n° 59, du 15 juillet 1986).

13 — Loi portant certaines dispositions pour l'accomplissement des obligations découlant de l'appartenance de l'Italie aux Communautés européennes — loi communautaire de 1993 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1993, supplément ordinaire à la *GLURI* n° 52, du 4 mars 1994).

14 — Acte d'orientation et de coordination pour la mise en œuvre de l'article 40, paragraphe 1, de la loi n° 146 du 22 février 1994, concernant les dispositions relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement (Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, *GLURI* n° 210, du 7 septembre 1996, p. 28).

15 — Acte d'orientation et de coordination modifiant et complétant l'acte d'orientation et de coordination antérieur pour la mise en œuvre de l'article 40, paragraphe 1, de la loi n° 146 du 22 février 1994, concernant les dispositions relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement (Atto di indirizzo e coordinamento che modifica ed integra il precedente atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale, *GLURI* n° 302, du 27 décembre 1999).

16 — Mise en œuvre des 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 (décret Ronchi), texte consolidé (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio [decreto Ronchi], testo coordinato, supplément ordinaire à la *GLURI* n° 33, du 15 février 1997).

D 2 et D 8 à D 11, ainsi qu'à l'annexe C, points R 1 à R 9, du décret législatif n° 22 du 5 février 1997, à l'exclusion des installations de valorisation soumises aux procédures simplifiées visées aux articles 31 et 33 dudit décret législatif n° 22/1997».

Massafra: l'une destinée à la présélection de déchets solides urbains et à la production de combustible dérivé desdits déchets, l'autre servant à la production d'électricité par incinération de ce combustible et de biomasse.

20. Ces derniers articles, qui décrivent les caractéristiques des déchets et les activités permettant de bénéficier de la procédure simplifiée, ont fait l'objet de mesures d'application prises en vertu du décret du ministère de l'Environnement du 5 février 1998¹⁷. Dans son arrêt du 7 octobre 2004, Commission/Italie¹⁸, la Cour a jugé que cet État membre avait manqué aux obligations qui lui incombait en vertu de la directive 75/442 en ne fixant pas, dans ce décret, une quantité maximale admissible de déchets.

22. Cette demande, qui a fait l'objet d'une réunion à Rome les 24 et 25 janvier 2002 et de deux lettres des représentants du gouvernement italien des 30 janvier et 20 février suivants, a conduit la direction générale «Environnement» de la Commission à penser que l'installation de production d'électricité traitait des déchets non dangereux et avait une capacité supérieure à 100 tonnes par jour.

III — La procédure précontentieuse

21. Les 22 août et 12 novembre 2001, la Commission a demandé des informations aux autorités italiennes sur l'application de la directive 85/337 à deux projets d'installations sur le territoire de la commune de

23. Selon les éclaircissements fournis par les autorités italiennes, les deux installations avaient été exclues de la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement, au motif qu'elles relevaient de l'exception prévue à l'annexe A, sous 1), du décret du président de la République du 12 avril 1996, dans la version qu'en donne l'article 3, paragraphe 1, du décret du président du Conseil des ministres du 3 septembre 1999, et avaient fait l'objet de la procédure simplifiée décrite aux articles 31 et 33 du décret législatif du 5 février 1997.

17 — Identification des déchets non dangereux soumis aux procédures simplifiées de valorisation au sens des articles 31 et 33 du décret législatif n° 22 du 5 février 1997 (Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, supplément ordinaire à la *GURI* n° 88, du 16 avril 1998).

18 — C-103/02, Rec. p. I-9127.

24. Le 18 octobre 2002 et le 11 juillet 2003, la Commission a adressé deux lettres de mise en demeure à la République italienne. Non

convaincue par ses explications, elle lui a notifié, le 16 décembre 2003, un avis motivé dans lequel elle reprochait à cet État membre d'avoir manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphes 1 à 3, de la directive 85/337 et invitait le gouvernement italien à se mettre en conformité avec ladite directive dans un délai de deux mois.

- dispense d'évaluation certains projets relevant de l'annexe I de la directive 85/337 (installations destinées à la valorisation de déchets d'une capacité supérieure à 100 tonnes par jour), s'ils sont soumis à une procédure d'autorisation simplifiée au sens de l'article 11 de la directive 75/442; et

IV — La procédure devant la Cour et la position des parties

25. Le 25 novembre 2004, la Commission a introduit le présent recours, par lequel elle demande à la Cour de constater que:

- fixe un critère inapproprié pour déterminer si un projet relevant de l'annexe II de la directive 85/337 doit être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, ce qui peut conduire à exclure de ladite évaluation des projets qui ont une incidence notable en la matière,

la République italienne a méconnu les dispositions susmentionnées de la directive.

- en s'abstenant d'évaluer les incidences d'une activité relevant de l'annexe I de la directive 85/337 (l'installation d'incinération de Massafra); et

26. Le gouvernement italien a répondu à la requête le 3 mars 2005. Les mémoires en réplique et en duplique ont été déposés respectivement les 18 avril et 8 juin suivants.

- en adoptant une réglementation [l'annexe A, sous i) et l), du décret du président de la République du 12 avril 1996, dans la version qu'en donne l'article 3, paragraphe 1, du décret du président du Conseil des ministres du 3 septembre 1999] qui:

27. À l'audience, qui s'est tenue le 25 avril 2006, les représentants de la République italienne et de la Commission ont confirmé leurs positions.

28. Selon l'institution requérante, l'installation d'incinération de Massafra, dotée d'une capacité supérieure à 100 tonnes par jour, relève de l'annexe I, point 10, de la directive 85/337, tandis que l'autre installation relève de l'annexe II, point 11, de ladite directive. Dans ces circonstances, l'autorisation de la première installation aurait dû faire l'objet d'une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement, alors que l'autorisation de la seconde installation aurait dû être soumise, tout au moins, à un examen au titre de l'article 4, paragraphe 2, de cette directive.

29. De l'avis de la Commission, le différend a pour origine la réglementation italienne, qui permet d'exclure les opérations de valorisation du champ d'application de la directive lorsqu'elles sont soumises à la procédure spéciale prévue aux articles 31 et 33 du décret législatif du 5 février 1997.

30. La Commission estime que la directive 85/337 doit s'appliquer à toutes les installations de traitement des déchets susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, qu'il s'agisse d'élimination ou de valorisation. Elle ajoute que la directive 75/442, dans sa version initiale, utilisait le terme «élimination» pour désigner à la fois l'élimination proprement dite et le recyclage. Elle souligne le caractère autonome de cette notion dans le cadre de la directive 85/337, qui mentionne également celle de «valorisation».

31. Elle attire l'attention sur la directive 75/442, qui vise à protéger la santé et les écosystèmes de l'«élimination» ou de la «valorisation».

32. Le gouvernement italien conteste tout manquement et conclut au rejet du recours. Il soutient que les activités d'«élimination» sont exclues du champ d'application de la directive 85/337 et refuse, à la lumière de la directive 75/442, leur assimilation aux activités de «valorisation». À l'appui de sa thèse, il invoque le caractère technique des deux directives, et en particulier de leurs annexes, ainsi que la cohérence linguistique des différentes dispositions communautaires en matière de protection de l'environnement.

33. Il fait également valoir que, lorsque les émissions liées aux opérations de valorisation respectent les seuils autorisés par la réglementation communautaire, il n'est pas nécessaire d'évaluer l'incidence de ces opérations sur l'environnement, car leur raison d'être est précisément de protéger celui-ci.

34. Il soutient que, si la réglementation communautaire dispense d'évaluation l'ensemble des activités de valorisation, le système italien prévoit des exceptions uniquement pour celles qui sont soumises à la procédure simplifiée, de sorte qu'il est plus restrictif.

V — Analyse des manquements allégués

35. Le litige en l'espèce doit être tranché au terme d'une analyse des interactions entre la directive sur l'évaluation des incidences sur l'environnement et la directive relative aux déchets. Il s'agit de vérifier le bien-fondé de l'argument de la République italienne selon lequel la directive 85/337 ne régit pas les activités de valorisation, de sorte que les États membres disposent de toute latitude pour les exclure de cette évaluation préalable.

36. La présente affaire concerne les deux directives citées, telles que modifiées; toutefois, étant donné les termes du débat, on ne saurait négliger leurs versions initiales, qui permettent d'entrevoir la solution du litige et fournissent les règles d'interprétation pertinentes.

37. Il convient d'entamer cette recherche en examinant l'objectif de la directive 85/337, afin d'en délimiter le champ d'application.

A — Le fondement de la directive 85/337: la protection de l'environnement

38. L'Acte unique européen a placé la protection de l'environnement au centre des

compétences de l'Union, les inspirant et les modelant¹⁹ au point de mériter la qualification d'«objectif essentiel du système communautaire»²⁰. Cette obligation de protection a ouvert la voie à la reconnaissance de principes, formulés à l'article 174, paragraphe 2, premier alinéa, CE, tels que les principes de précaution et d'action préventive, qui sous-tendent de vastes secteurs du droit communautaire.

39. La directive 85/337 contribue à la réalisation de ces deux principes²¹ lorsqu'elle exige que, avant d'être autorisées, les activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement aient été évaluées²², et ce en deux phases. La première consiste à déterminer si les travaux prévus auront des effets notables et la seconde à apprécier cette incidence²³.

19 — Comme la Cour l'a rappelé dans son arrêt du 11 juin 1991, Commission/Conseil (C-300/89, Rec. p. I-2867, points 22 et 24).

20 — J'ai employé cette expression au point 59 des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Commission/Conseil (arrêt du 13 septembre 2005, C-176/03, Rec. p. I-7879).

21 — Mentionnés au deuxième considérant de la directive 97/11, comme la Cour l'a souligné dans son arrêt du 16 mars 2006, Commission/Espagne (C-332/04, non publié au Recueil — Rec. 2006, p. I-40*, point 57). L'interprétation «édulcorée» de la directive 85/337 proposée à l'audience par le représentant du gouvernement italien a de quoi surprendre, celui-ci semblant considérer l'Acte unique européen, les modifications ultérieures du traité CE et la directive 97/11 comme anecdotiques et dépourvus de pertinence.

22 — Comme on peut le déduire des arrêts du 16 septembre 1999, WWF e.a. (C-435/97, Rec. p. I-5613, point 45), et du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, Rec. p. I-723, point 42).

23 — J'ai exposé ces idées dans les conclusions que j'ai présentées dans les affaires Commission/Italie (arrêt du 10 juin 2004, C-87/02, Rec. p. I-5975) et Commission/Royaume-Uni (arrêt du 4 mai 2006, C-98/04, Rec. p. I-4003).

40. L'annexe I de la directive mentionne des activités, également visées à l'article 4, paragraphe 1, qui, par présomption légale, ont des effets notables sur l'environnement et dont l'incidence doit être évaluée dans chaque cas.

41. En revanche, d'autres activités ont une influence moins évidente et il incombe alors aux États membres de décider si les articles 5 à 10 sont applicables. Tel est le cas des projets énumérés à l'annexe II, parmi lesquels l'État membre détermine, sur la base d'un examen au cas par cas, sur la base des seuils ou critères qu'il fixe, ou encore au moyen de ces deux méthodes, ceux qui doivent être soumis à une évaluation répondant aux critères indiqués à l'annexe III (article 4, paragraphes 2 et 3). Les États membres disposent donc d'une certaine autonomie pour sélectionner les activités énumérées à l'annexe II qui, eu égard en particulier à leurs dimensions, à leur nature et à leur localisation, doivent être soumises à une évaluation de leur incidence sur l'environnement²⁴.

42. En tout état de cause, cette faculté est limitée par l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337, qui précise son objectif de base, de sorte que les opérations à forte

incidence sont toujours soumises à une évaluation de leurs répercussions²⁵. Pour cette raison, lorsque le choix est opéré préalablement, au moyen de seuils et de critères abstraits, l'État membre est tenu de vérifier, lors de la phase de mise en œuvre, si, compte tenu de ses caractéristiques, un projet a des incidences importantes sur l'environnement. Dans ce contexte, on en revient donc à la règle générale: après la vérification appropriée, une évaluation des incidences notables sur l'environnement doit être menée.

43. En d'autres termes, l'effet utile de la directive 85/337 ne permet pas de soustraire les projets de ce type à l'évaluation²⁶. Ainsi, en dépit du très large pouvoir d'appréciation dont disposent les pouvoirs publics nationaux, le droit communautaire fait obstacle à ce qu'un projet puisse être mis en œuvre sans contrôle préalable et, le cas échéant, sans évaluation de ses incidences sur l'environnement.

44. Dans cette perspective, mise en évidence par la jurisprudence²⁷, il convient de résoudre la question posée, qui consiste, comme je

24 — Arrêts du 21 septembre 1999, Commission/Irlande (C-392/96, Rec. p. I-5901, points 65 à 67); du 13 juin 2002, Commission/Espagne (C-474/99, Rec. p. I-5293, point 31), et du 16 mars 2006, Commission/Espagne, précité note 21, point 76.

25 — Vont dans ce sens les arrêts du 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, Rec. p. I-5403, point 50); du 22 octobre 1998, Commission/Allemagne (C-301/95, Rec. p. I-6135, point 45); WWF e.a., précité note 22, points 36 et 45; Commission/Irlande, précité note 24, point 64, et du 10 juin 2004, Commission/Italie, précité note 23, point 44.

26 — Arrêts WWF e.a., précité note 22, point 45, et du 10 juin 2004, Commission/Italie, précité note 23, point 44.

27 — Les arrêts Kraaijeveld e.a., précité note 25, points 31 et 39, et du 16 septembre 2004, Commission/Espagne (C-227/01, Rec. p. I-8253, point 46), ont souligné l'étendue du champ d'application de la directive 85/337.

j'ai relevé, à déterminer si la valorisation des déchets exige l'analyse de leur incidence sur l'environnement.

invoque cette particularité pour affirmer que l'expression «installations d'élimination» utilisée dans la directive 85/337 a un sens restrictif, car elle désigne uniquement les installations destinées à la suppression des déchets.

B — L'évolution terminologique des directives 85/337 et 75/442

45. Les annexes de la version initiale espagnole de la directive 85/337 contenaient l'expression «instalaciones de eliminación», mais, après la modification de 1997, ces termes ont été remplacés par l'expression synonyme «instalaciones para deshacerse»²⁸.

47. Je ne partage pas cette opinion. D'emblée, un examen strictement littéral des dispositions en question conduit à la solution opposée. Dans la première version de la directive 75/442, le terme «gestión» («élimination», «smaltimento», «disposal» ou «Beseitigung») vise des opérations spécifiques d'élimination ainsi que d'autres activités de natures diverses comme la réutilisation, la récupération et le recyclage, que la directive 91/156 qualifiera, quelques années plus tard, de «valorisation».

46. Le texte initial de la directive 75/442 inclut, en espagnol, le terme «gestión» [article 1^{er}, sous b)], qui désigne le ramassage, le tri, le transport, le traitement, le stockage et le dépôt des déchets, ainsi que les opérations de transformation nécessaires à leur réutilisation, à leur récupération ou à leur recyclage. Toutefois, d'autres versions, dont les versions française («élimination»), italienne («smaltimento»), anglaise («disposal») et allemande («Beseitigung»), ont recouru à des termes équivalant au castillan «eliminación». L'État membre défendeur

48. La directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, englobe dans la notion de «gestión» («gestion» en français; «gestione» en italien; «management» en anglais et «Bewirtschaftung» en allemand) la collecte, le transport, la «valorización» et l'«eliminación» («valorisation» et «élimination»; «ricupero» et «smaltimento»; «recovery» et «disposal»; «Verwertung» et «Beseitigung») et délimite ces deux dernières activités au moyen d'un renvoi aux opérations énumérées aux annexes II B et II A, respectivement.

28 — Dans les premières versions française, anglaise et allemande apparaissent les expressions «installations d'élimination», «disposal installations» et «Abfallbeseitigungsanlagen», respectivement, expressions qui ont été maintenues dans les versions de 1997. Dans la version italienne, le substantif «eliminazione» a été remplacé par «smaltimento», dont le sens est identique.

49. En conséquence, il n'y a pas lieu de retenir l'interprétation défendue par le gou-

vernement italien, qui assemble linguistiquement les versions originales des deux directives, car cet emboîtement aboutit au résultat inverse de celui recherché, puisque le terme «élimination» («gestión», en espagnol) vise également, dans la directive 75/442, les opérations de «valorisation».

50. On pourrait faire valoir que, si, depuis sa modification de 1991, la directive 75/442 fait la distinction entre «élimination» et «valorisation», la directive 85/337, après sa modification de 1997, n'a conservé que le terme «élimination», et que cela constitue un indice de la volonté du législateur d'exclure la «valorisation» du champ d'application de cette directive.

51. J'estime toutefois qu'une telle interprétation ferait non seulement obstacle à l'application de la directive 85/337, dont j'ai déjà indiqué quelle était la portée, mais porterait atteinte à l'essence même de la directive 75/442 telle qu'interprétée par la Cour.

C — «Valorisation» contre «élimination»

52. Ce binôme se trouve au cœur de la législation communautaire en matière de

déchets²⁹. Toute opération concernant les déchets doit être qualifiée d'«élimination» ou de «valorisation», notions qui sont définies aux annexes II A et II B, et il n'est pas rare qu'une même activité relève logiquement des deux listes, même si, formellement, elle ne peut recevoir simultanément les deux qualifications. Il convient d'analyser chaque cas avec précision, à la lumière des objectifs de la directive, pour décider de la qualification correcte³⁰.

53. L'objectif principal de la «valorisation» est que les déchets puissent remplir une fonction utile, en se substituant à l'usage d'autres matériaux qui auraient dû être utilisés pour remplir cette fonction, ce qui permet de préserver les ressources naturelles³¹. Le terme «élimination» évoque l'idée de «se défaire de», de «se débarrasser de» quelque chose, de façon ordonnée, sans intention de la récupérer³².

54. C'est la fin, et non le moyen employé, qui est déterminante, de sorte que le schéma simpliste proposé par le gouvernement

29 — Comme l'a souligné l'avocat général Jacobs aux points 5 et 77 des conclusions qu'il a présentées dans l'affaire ASA (arrêt du 27 février 2002, C-6/00, Rec. p. I-1961).

30 — L'arrêt ASA va dans ce sens (points 63 et 64). Voir, également, arrêt du 3 avril 2003, SITA (C-116/01, Rec. p. I-2969, points 40 et 41).

31 — Point 69 de l'arrêt ASA. Voir, dans le même esprit, arrêts du 13 février 2003, Commission/Allemagne (C-228/00, Rec. p. I-1439, point 45) et Commission/Luxembourg (C-458/00, Rec. p. I-1553, point 36).

32 — Il ne faut pas confondre l'«élimination» et l'«abandon», auquel fait allusion l'article 4, second alinéa, de la directive 75/442, dans sa version de 1991, et qui le prohibe, de même que le rejet et l'«élimination incontrôlée» des déchets. Voir arrêt du 11 novembre 2004, Niselli (C-457/02, Rec. p. I-10853, points 38 et 39).

italien, selon lequel les opérations de valorisation, en principe moins préjudiciables à l'environnement, sont exclues du champ d'application de la directive 85/337, doit être rejeté. Une simple lecture des annexes susmentionnées permet de conclure que cette thèse est erronée. Ainsi, à titre d'exemple, des techniques comme la récupération ou la régénération des solvants sont considérées comme des opérations de «valorisation», alors qu'elles sont potentiellement plus préjudiciables que d'autres, comme certains traitements biologiques ou le dépôt sur ou dans le sol, que l'on peut qualifier d'opérations d'«élimination».

56. Ainsi, bien que la «valorisation» soit probablement plus favorable à l'environnement que l'«élimination», elle n'est pas inoffensive, de sorte qu'elle exige également des précautions, comme celles prévues dans la directive 85/337.

57. Rien n'étaye la thèse développée par le gouvernement italien, qui est susceptible d'aboutir à des résultats contraires à la directive 85/337, dès lors qu'une catégorie d'actions potentiellement préjudiciables serait exclue de son champ d'application sans que soit vérifiée, au cas par cas, l'importance de leurs effets sur l'environnement, et ce sous prétexte que, par principe, elles ne nuisent pas à la qualité de la vie³⁵.

55. La protection de l'environnement est à la base de la directive 75/442 et de sa modification de 1991³³. Cette directive encourage la «valorisation», qui est plus avantageuse que l'«élimination», non pas en raison de son innocuité, mais parce que le réemploi permet de mieux protéger les ressources naturelles³⁴.

D — *L'installation d'incinération de Massafra*

58. Cette installation, d'une capacité supérieure à 100 tonnes par jour, génère de l'électricité à partir de l'incinération de biomasse et de combustibles dérivés de déchets. Elle relève de l'annexe I, point 10, de la directive 85/337 telle que modifiée en

33 — Dans son arrêt du 18 avril 2002, *Palin Granit et Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus* (C-9/00, Rec. p. I-3533, point 23), la Cour a souligné que l'objectif de la directive 75/442 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» et a rappelé le rôle joué par 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. La Cour s'est exprimée en des termes identiques dans l'arrêt *Niselli*, précité, point 33.

34 — Pour ces raisons, l'article 3, paragraphe 1, sous b), de la directive 75/442, dans sa version de 1991, invite les États membres à encourager «la valorisation des déchets par recyclage, réemploi, récupération ou toute autre action visant à obtenir des matières premières secondaires» ainsi que «l'utilisation des déchets comme source d'énergie».

35 — Dans son arrêt du 7 septembre 2004, *Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, Rec. p. I-7405), la Cour, invoquant le principe de précaution, a estimé que, en cas de doute quant à l'importance des effets d'une activité, il y a lieu de procéder à leur évaluation (point 44).

1997, de sorte que, conformément à l'article 4, paragraphe 1, elle aurait dû faire l'objet d'une évaluation de ses incidences sur l'environnement.

pensée de l'autorisation et que 2) les conditions de l'article 4 de la directive soient respectées, c'est-à-dire que la santé de l'homme ne soit pas mise en danger et qu'il ne soit pas porté préjudice à l'environnement.

59. Dans ces circonstances, j'estime que le premier manquement allégué par la Commission est incontestable, car les autorités italiennes ont autorisé la construction et le fonctionnement d'une exploitation qui aurait dû être soumise à une évaluation de ses effets sur l'environnement.

61. Cette exemption ne peut s'appliquer que si les deux conditions sont réunies³⁷. Néanmoins, seule la seconde est pertinente en l'espèce.

E — Les installations de valorisation soumises à la procédure simplifiée

62. La Commission soutient que, en dispensant d'analyse des incidences sur l'environnement ou d'évaluation les installations de valorisation soumises à la procédure simplifiée, la République italienne méconnaît les obligations découlant de la directive 85/337.

60. À l'occasion de la modification de la directive 75/442 intervenue en 1991, une procédure spéciale a été instituée à l'article 11, dans le cadre de laquelle les établissements et les entreprises «qui valorisent des déchets»³⁶ peuvent être dispensés d'autorisation pour autant que: 1) les autorités compétentes aient adopté des règles générales pour chaque activité, fixant les types et quantités de déchets et les conditions requises pour que l'activité soit dis-

63. Cette procédure simplifiée, décrite aux articles 31 et 33 du décret législatif n° 22 du 5 février 1997, résulte de la transposition en droit italien de l'article 11 de la directive 75/442. Comme je viens de l'indiquer, elle est prévue pour les installations qui ne portent pas préjudice à l'environnement, c'est-à-dire, en particulier, selon l'article 4 de la directive, qui ne créent pas de risque pour l'eau, l'air ou le sol, ni pour la faune et la flore, qui ne provoquent pas d'inconvénients par le bruit

36 — Ladite directive dispense également d'autorisation les établissements et les entreprises qui assurent eux-mêmes l'élimination de leurs propres déchets sur les lieux de production.

37 — Arrêt du 7 octobre 2004, Commission/Italie, précité note 18, point 27.

ou les odeurs et qui ne portent pas atteinte aux paysages et aux sites présentant un intérêt particulier.

64. À première vue et en faisant l'économie d'une réflexion approfondie, on pourrait penser que, sur ce point, l'argumentation de l'État membre défendeur est fondée.

65. Les opérations relatives aux déchets doivent être autorisées et, à ce titre, faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences ainsi que, le cas échéant, d'un avis (articles 8 et 9 de la directive 75/442, lus en combinaison avec l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337, toutes deux dans leurs versions modifiées). Toutefois, à titre exceptionnel³⁸, sont dispensées de ce contrôle préalable certaines activités de valorisation, prédéterminées de façon générale, qui respectent les seuils eux-mêmes définis abstraitement et qui, dans le même temps, satisfont aux prescriptions fixées, pour autant qu'elles ne portent pas préjudice à l'environnement.

66. Il peut paraître inutile d'évaluer une action dont on sait déjà qu'elle est inoffensive, puisque, si tel n'était pas le cas, elle ne relèverait pas de la procédure simplifiée.

67. Ce serait toutefois oublier qu'en l'occurrence plusieurs types d'autorisations sont en jeu: d'une part, les autorisations de fonctionnement auxquelles se réfèrent les articles 9 et 10 de la directive 75/442 ainsi que l'article 2, paragraphe 1, in fine, de la directive 85/337 et, d'autre part, l'autorisation de mise en œuvre du projet, mentionnée au premier tiret de cette dernière disposition et décrite à l'article 1^{er}, paragraphe 2. La procédure simplifiée rend superflues les autorisations de fonctionnement, mais pas l'autorisation de construire.

68. Conformément à l'article 2 de la directive 85/337, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement sont soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. Dans le cadre de la procédure spéciale, l'autorisation de fonctionnement n'est pas nécessaire, car l'absence d'incidence a été constatée, mais il n'en va pas de même en ce qui concerne l'autorisation de construire, lorsqu'une évaluation de ses incidences est nécessaire au motif que sa «nature», ses «dimensions» ou sa «localisation»³⁹ l'exigent (directement s'il relève de l'annexe I ou après l'évaluation de ses incidences, s'il relève de l'annexe II)⁴⁰.

39 — Selon les termes de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337 telle que modifiée.

40 — La Cour, dans son arrêt du 29 avril 2004, *Commission/Portugal* (C-117/02, Rec. p. I-5517), a jugé que, même si elle n'atteint pas les seuils fixés par la réglementation, une activité peut néanmoins avoir des incidences sur l'environnement «en raison de sa nature, de ses dimensions ou de sa localisation» et justifier ainsi les évaluations nécessaires (point 82).

38 — Dans son arrêt du 7 octobre 2004, *Commission/Italie*, précité note 18, la Cour a expliqué le caractère exceptionnel de cette procédure simplifiée (point 31).

69. En d'autres termes, l'installation dans laquelle une activité favorable à l'environnement est exercée n'est pas dispensée d'évaluation si elle est susceptible, en raison de sa taille ou de son emplacement, de porter atteinte au milieu naturel. Bien que l'innocuité du contenu soit établie, il convient de vérifier au cas par cas celle du contenant. Nul ne contesterait l'utilité d'une évaluation des incidences sur l'environnement de l'installation d'une station d'épuration des eaux dans un site protégé.

70. J'ai relevé, au point 42 des présentes conclusions, que, lorsque les seuils et les critères déclenchants d'une évaluation sont précisés ex ante, il convient de vérifier, au moment de l'application de ces paramètres, si les caractéristiques d'une intervention concrète ont des incidences notables sur l'environnement.

71. En tout état de cause, même si l'on considèrerait comme fondé le point de vue sommaire exposé aux points 64 à 66 des présentes conclusions, on devrait estimer que l'État membre fait fausse route en ayant recours à des critères inadéquats, en contournant les exigences de l'article 11 de la directive 75/442 et en qualifiant d'inoffensives des opérations dont il ignore les incidences sur l'environnement. La présente situation correspond à cette description, car, comme la Cour l'a jugé dans l'arrêt du

7 octobre 2004, *Commission/Italie*, précité⁴¹, la République italienne a méconnu cette disposition en ne fixant pas, dans le décret du 5 février 1998 portant mesures d'exécution des articles 31 et 33 du décret législatif n° 22 du 5 février 1997, des quantités maximales de déchets pouvant faire l'objet de la procédure simplifiée, s'abstenant ainsi de formuler une des garanties rendant possible l'application de cette procédure.

72. En somme, il existe en Italie des installations de valorisation relevant des annexes I et II de la directive 85/337 qui ont été autorisées sans évaluation de leur incidence sur l'environnement, et ce en violation des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphes 1 à 3, de ladite directive, de sorte que le second manquement allégué dans la requête est également démontré.

VI — Sur les dépens

73. 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. Dès lors que je propose de faire droit au recours de la Commission et que celle-ci a conclu à ce que la partie défenderesse soit condamnée aux dépens, il y a lieu de faire droit à cette demande.

41 — Le représentant de la Commission a fait savoir à l'audience que cet arrêt n'avait pas été exécuté et qu'une procédure au titre de l'article 228 CE avait été engagée.

VII — Conclusions

74. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour:

- 1) d'accueillir la requête de la Commission des Communautés européennes dans son intégralité;
- 2) de constater que la République italienne:
 - a) en dispensant de la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement une installation destinée à l'incinération de combustible dérivé de déchets et de biomasse ayant une capacité supérieure à 100 tonnes par jour, située à Massafra, dans la province de Tarente, et relevant de l'annexe I, point 10, de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, dans la version qu'en donne la directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997; et
 - b) en adoptant une réglementation [l'article 3 du décret du président du Conseil des ministres du 3 septembre 1999 modifiant les points i) et l) de l'annexe A du décret du président de la République du 12 avril 1996] qui dispense d'évaluation certains projets relevant de l'annexe I de ladite directive et fixe des critères inappropriés pour déterminer si un projet relevant de l'annexe II de la directive peut être dispensé de cette évaluation,

a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphes 1 à 3, de la directive 85/337, dans la version qu'en donne la directive 97/11;
- 3) de condamner la République italienne aux dépens.