

## ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

28 juillet 2016 (\*)

« Renvoi préjudiciel – Protection de l’environnement – Gestion des déchets – Directive 2006/21/CE – Article 10, paragraphe 2 – Remblayage des trous d’excavation avec des déchets autres que les déchets d’extraction – Mise en décharge ou valorisation desdits déchets »

Dans l’affaire C-147/15,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Consiglio di Stato (Conseil d’État, Italie), par décision du 16 décembre 2014, parvenue à la Cour le 26 mars 2015, dans la procédure

**Città Metropolitana di Bari**, anciennement Provincia di Bari

contre

**Edilizia Mastrodonato Srl**,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. T. von Danwitz, président de chambre, MM. C. Lycourgos (rapporteur), E. Juhász, C. Vajda et M<sup>me</sup> K. Jürimäe, juges,

avocat général : M<sup>me</sup> J. Kokott,

greffier : M. V. Tourrés, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 10 mars 2016,

considérant les observations présentées :

- pour la Città Metropolitana di Bari, anciennement Provincia di Bari, par M<sup>e</sup> G. Mariani, avvocato,
- pour Edilizia Mastrodonato Srl, par M<sup>e</sup> M. Ingravalle, avvocato,
- pour le gouvernement italien, par M<sup>me</sup> G. Palmieri, en qualité d’agent, assistée de M. P. Grasso, avvocato dello Stato,
- pour le gouvernement autrichien, par M. G. Eberhard, en qualité d’agent,
- pour le gouvernement polonais, par MM. B. Majczyna et M. Drwięcki ainsi que par M<sup>me</sup> B. Paziewska, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par MM. S. Brandon et L. Christie, en qualité d’agents, assistés de M. A. Bates, barrister,
- pour la Commission européenne, par M. G. Gattinara et M<sup>me</sup> E. Sanfrutos Cano, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 21 avril 2016,

rend le présent

## Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive 2004/35/CE (JO 2006, L 102, p. 15).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant la Città Metropolitana di Bari (Ville métropolitaine de Bari, Italie), anciennement Provincia di Bari (province de Bari, Italie) à Edilizia Mastrodonato Srl au sujet du régime d'autorisation auquel doit être soumise l'activité de comblement d'une carrière désaffectée.

### Le cadre juridique

#### *Le droit de l'Union*

#### La directive 1999/31/CE

- 3 Le considérant 15 de la directive 1999/31/CE du Conseil, du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets (JO 1999, L 182, p. 1), énonce :

« considérant que la valorisation, conformément à la directive 75/442/CEE, des déchets inertes ou des déchets non dangereux appropriés, par leur utilisation pour des travaux d'aménagement ou de réhabilitation et de remblai ou à des fins de construction, peut ne pas constituer une mise en décharge ».

- 4 Sous l'intitulé « Définitions », l'article 2 de la directive 1999/31 prévoit :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

- g) décharge, un site d'élimination des déchets par dépôt des déchets sur ou dans la terre (c'est-à-dire en sous-sol), [...]

[...] »

- 5 L'article 3 de cette directive, intitulé « Champ d'application », dispose, à ses paragraphes 1 et 2 :

« 1. Les États membres appliquent la présente directive à toute décharge au sens de l'article 2, point g).

2. Sans préjudice de la législation communautaire existante, sont exclus du champ d'application de la présente directive :

[...]

- l'utilisation dans les décharges de déchets inertes appropriés pour des travaux d'aménagement ou de réhabilitation et de remblai ou à des fins de construction,

[...]

- le dépôt de terre non polluée ou de déchets inertes non dangereux provenant de la prospection et de l'extraction, du traitement et du stockage de ressources minérales, ainsi que de l'exploitation de carrières. »

#### La directive 2006/21

- 6 L'article 2, paragraphe 1, de la directive 2006/21 dispose :

« Sous réserve des paragraphes 2 et 3, la présente directive s'applique à la gestion des déchets résultant de la prospection, de l'extraction, du traitement et du stockage de ressources minérales, ainsi que de l'exploitation de carrières, ci-après dénommés « déchets d'extraction ».

7 L'article 10 de la directive 2006/21, intitulé « Trous d'excavation », énonce :

« 1. Les États membres s'assurent que l'exploitant, lorsqu'il replace les déchets d'extraction dans les trous d'excavation à des fins de remise en état et de construction, qu'ils soient créés par une extraction en surface ou par une extraction souterraine, prend les mesures appropriées pour :

- 1) assurer la stabilité des déchets d'extraction, conformément, mutatis mutandis, à l'article 11, paragraphe 2 ;
- 2) prévenir la pollution du sol, des eaux de surface et des eaux souterraines, conformément, mutatis mutandis, à l'article 13, paragraphes 1, 3 et 5 ;
- 3) assurer la surveillance des déchets d'extraction et du trou d'excavation, conformément, mutatis mutandis, à l'article 12, paragraphes 4 et 5.

2. La directive 1999/31/CE continue de s'appliquer aux déchets autres que les déchets d'extraction utilisés pour combler les trous d'excavation. »

La directive 2008/98/CE

8 Le considérant 19 de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative aux déchets et abrogeant certaines directives (JO 2008, L 312, p. 3), dispose :

« Il est nécessaire de modifier les définitions des notions de valorisation et d'élimination pour établir entre elles une distinction claire, basée sur une réelle différence au niveau des incidences environnementales, par le biais d'une substitution de ressources naturelles dans l'économie, en tenant compte des avantages potentiels que revêt pour l'environnement et la santé humaine l'utilisation des déchets comme ressources. Il est en outre possible d'élaborer des lignes directrices permettant de trancher dans les cas où la distinction est difficile à établir dans la pratique ou lorsque la classification de l'activité en tant que valorisation ne correspond pas à l'incidence environnementale réelle de l'opération. »

9 L'article 3 de cette directive énonce :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

15) "valorisation" : toute opération dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en remplaçant d'autres matières qui auraient été utilisées à une fin particulière, ou que des déchets soient préparés pour être utilisés à cette fin, dans l'usine ou dans l'ensemble de l'économie. L'annexe II énumère une liste non exhaustive d'opérations de valorisation ;

[...]

19) "élimination" : toute opération qui n'est pas de la valorisation même lorsque ladite opération a comme conséquence secondaire la récupération de substances ou d'énergie. L'annexe I énumère une liste non exhaustive d'opérations d'élimination ;

[...] »

10 L'article 4 de ladite directive, intitulé « Hiérarchie des déchets », prévoit :

« 1. La hiérarchie des déchets ci-après s'applique par ordre de priorité dans la législation et la politique en matière de prévention et de gestion des déchets :

- a) prévention ;
- b) préparation en vue du réemploi ;
- c) recyclage ;
- d) autre valorisation, notamment valorisation énergétique ; et
- e) élimination.

2. Lorsqu'ils appliquent la hiérarchie des déchets visée au paragraphe 1, les États membres prennent des mesures pour encourager les solutions produisant le meilleur résultat global sur le plan de l'environnement. Cela peut exiger que certains flux de déchets spécifiques s'écartent de la hiérarchie, lorsque cela se justifie par une réflexion fondée sur l'approche de cycle de vie concernant les effets globaux de la production et de la gestion de ces déchets.

[...] »

11 L'article 10, paragraphe 1, de la même directive dispose :

« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que les déchets subissent des opérations de valorisation conformément aux articles 4 et 13. »

12 L'article 11 de la directive 2008/98, intitulé « Réemploi et recyclage », énonce, à ses paragraphes 2 et 3 :

« 2. Afin de se conformer aux objectifs de la présente directive et de tendre vers une société européenne du recyclage, avec un niveau élevé de rendement des ressources, les États membres prennent les mesures nécessaires pour parvenir aux objectifs suivants :

[...]

b) d'ici 2020, la préparation en vue du réemploi, le recyclage et les autres formules de valorisation de matière, y compris les opérations de remblayage qui utilisent des déchets au lieu d'autres matériaux, des déchets non dangereux de construction et de démolition, à l'exclusion des matériaux géologiques naturels définis dans la catégorie 17 05 04 de la liste des déchets, passent à un minimum de 70 % en poids.

3. La Commission fixe les modalités détaillées d'application et de calcul du respect des objectifs définis au paragraphe 2, compte tenu du règlement (CE) n° 2150/2002 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2002 relatif aux statistiques sur les déchets [JO 2002, L 332, p. 1]. Elles peuvent prévoir des périodes transitoires pour les États membres qui, en 2008, ont recyclé moins de 5 % de chaque catégorie de déchets visée au paragraphe 2. Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 39, paragraphe 2, de la présente directive. »

13 L'article 13 de cette directive dispose :

« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que la gestion des déchets se fait sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement, et notamment :

- a) sans créer de risque pour l'eau, l'air, le sol, la faune ou la flore ;
- b) sans provoquer de nuisances sonores ou olfactives ; et
- c) sans porter atteinte aux paysages et aux sites présentant un intérêt particulier. »

14 L'article 40 de ladite directive dispose que le délai de transposition de celle-ci expire le 12 décembre 2010.



15 L'annexe I de la directive 2008/98, intitulée « Opérations d'élimination », énumère les opérations suivantes :

« D 1 Dépôt sur ou dans le sol (par exemple, mise en décharge)

[...]

D 3 Injection en profondeur (par exemple, injection de déchets pompables dans des puits, des dômes de sel ou des failles géologiques naturelles)

[...]

D 12 Stockage permanent (par exemple, placement de conteneurs dans une mine)

[...] »

16 L'annexe II de cette directive, intitulée « Opérations de valorisation », énumère les opérations suivantes :

« [...]

R 3 Recyclage ou récupération des substances organiques qui ne sont pas utilisées comme solvants (y compris les opérations de compostage et autres transformations biologiques) [...]

R 4 Recyclage ou récupération des métaux et des composés métalliques

R 5 Recyclage ou récupération d'autres matières inorganiques [...]

[...]

R 10 Épandage sur le sol au profit de l'agriculture ou de l'écologie

[...] »

#### *Le droit italien*

17 L'article 10, paragraphe 3, du décret législatif n° 117/2008, du 30 mai 2008, transposant la directive 2006/21 (GURI n° 157, du 7 juillet 2008, p. 4) dispose :

« Le comblement des trous et volumes résultant de l'activité d'extraction par des déchets autres que les déchets d'extraction visés par le présent décret est soumis aux dispositions du décret législatif n° 36 du 13 janvier 2003, relatif à la mise en décharge des déchets. »

#### **Le litige au principal et la question préjudicielle**

18 Le 16 mars 2010, Edilizia Mastrodonato a présenté une demande en vue de l'agrandissement d'une carrière, accompagnée notamment d'un projet opérationnel de réhabilitation environnementale prévoyant le comblement des zones précédemment exploitées au moyen de 1 200 000 m<sup>3</sup> de déchets autres que des déchets d'extraction.

19 Le 21 septembre 2011, l'agrandissement de la carrière a été autorisé par le Servizio regionale Attività estrattive (service régional « Activités extractives »), à la condition que la réhabilitation programmée ait lieu selon les modalités du projet approuvé en même temps.

20 Il ressort de la décision de renvoi qu'une divergence de vues est née entre Edilizia Mastrodonato et la province de Bari quant à la procédure qu'Edilizia Mastrodonato devait suivre afin de pouvoir effectivement procéder au comblement des zones précédemment exploitées.

- 21 Le 19 janvier 2012, Edilizia Mastrodonato a adressé à la province de Bari une communication de début d'activité, conformément à la procédure simplifiée applicable aux opérations de valorisation des déchets. Le 15 novembre 2012, le chef de service de la Polizia Provinciale - Protezione Civile e ambiente (police provinciale - protection civile et environnement) de la province de Bari a refusé que le projet de comblement d'Edilizia Mastrodonato soit soumis à une telle procédure simplifiée, au motif que ledit comblement constituait, en réalité, un projet d'élimination de déchets spéciaux inertes d'un volume de 1 200 000 m<sup>3</sup> par leur mise en décharge, qui devait faire l'objet d'une procédure normale d'autorisation, conformément à l'article 10, paragraphe 3, du décret législatif n° 117/2008, transposant l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/21.
- 22 Cette décision a été infirmée par le Tribunale amministrativo regionale Puglia (tribunal administratif régional des Pouilles, Italie). Celui-ci a, en effet, considéré que l'opération de comblement projetée pouvait être réalisée selon une procédure simplifiée, nonobstant le libellé de l'article 10, paragraphe 3, du décret législatif n° 117/2008. Selon cette juridiction, cette disposition devait en effet être interprétée à la lumière des développements du droit de l'Union en matière de déchets. Or, l'article 3, point 15, et l'article 11 de la directive 2008/98 laisseraient apparaître qu'une opération de remblaiement, même au moyen de déchets autres que ceux d'extraction, peut consister non en une élimination, mais en une valorisation de déchets pour laquelle le droit italien permet le recours à la procédure simplifiée.
- 23 Saisi d'un recours formé par la province de Bari contre la décision du Tribunale amministrativo regionale Puglia (tribunal administratif régional des Pouilles), le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie) est appelé à interpréter l'article 10, paragraphe 3, du décret législatif n° 117/2008 et, par voie de conséquence, l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/21. Il constate que, à la différence du Tribunale amministrativo regionale Puglia (tribunal administratif régional des Pouilles), la province de Bari soutient que, conformément à ces deux dispositions, seul le comblement réalisé au moyen de déchets d'extraction ne constitue pas une élimination de déchets et peut, dès lors, faire l'objet, en droit italien, d'une procédure simplifiée.
- 24 Dans ces conditions, le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Convient-il d'interpréter l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/21 en ce sens que l'activité de comblement de la décharge - en cas d'utilisation de déchets autres que ceux d'extraction - est toujours soumise à la réglementation en matière de déchets de la directive 1999/31, même dans le cas où il s'agit non pas d'opérations d'élimination de déchets, mais de valorisation ? »

### **Sur la question préjudicielle**

- 25 Par sa question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/21 doit être interprété en ce sens qu'il a pour effet de soumettre aux prescriptions de la directive 1999/31 l'opération de comblement d'une carrière par des déchets autres que ceux d'extraction lorsque cette opération constitue une valorisation de ces déchets.
- 26 Comme le prévoit son article 2, paragraphe 1, la directive 2006/21 s'applique à la gestion des déchets résultant de la prospection, de l'extraction, du traitement et du stockage des ressources minérales ainsi que de l'exploitation des carrières.
- 27 L'article 10 de ladite directive s'intitule « Trous d'excavation ». Son paragraphe 1 impose aux États membres de s'assurer que l'exploitant prenne certaines mesures lorsqu'il replace les déchets d'extraction dans les trous d'excavation à des fins de remise en état et de construction. Par opposition, le paragraphe 2 dudit article prévoit que la directive 1999/31 « continue de s'appliquer aux déchets autres que les déchets d'extraction utilisés pour combler les trous d'excavation ».
- 28 Il y a lieu de constater que les versions linguistiques de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/21 diffèrent quant au point de savoir si les déchets autres que ceux d'extraction relèvent nécessairement de la directive 1999/31. En effet, si, dans les versions en langues grecque, française et italienne, notamment, cette disposition énonce que la directive 1999/31 continue de s'appliquer aux

déchets autres que ceux d'extraction utilisés à des fins de comblement, dans ses versions en langues allemande et anglaise, notamment, la même disposition prévoit que la directive 1999/31 continue, le cas échéant (« gegebenensfalls » et « as appropriate »), de s'appliquer à de tels déchets.

- 29 Il convient de relever que, selon une jurisprudence constante de la Cour, la formulation utilisée dans l'une des versions linguistiques d'une disposition du droit de l'Union ne saurait servir de base unique à l'interprétation de cette disposition ou se voir attribuer un caractère prioritaire par rapport aux autres versions linguistiques. Les dispositions du droit de l'Union doivent, en effet, être interprétées et appliquées de manière uniforme, à la lumière des versions établies dans toutes les langues de l'Union. En cas de disparité entre les diverses versions linguistiques d'un texte du droit de l'Union, la disposition en cause doit être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément (arrêt du 17 mars 2016, *Kødbranchens Fællesråd*, C-112/15, EU:C:2016:185, point 36 et jurisprudence citée).
- 30 À cet égard, et comme M<sup>me</sup> l'avocat général l'a relevé au point 31 de ses conclusions, il y a lieu de souligner que l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/21 précise que la directive 1999/31 « continue de s'appliquer » aux déchets autres que ceux d'extraction employés à des fins de comblement, ce qui suppose que le comblement d'un trou d'excavation ne relève de la directive 1999/31 que pour autant qu'il répond aux conditions d'application de cette directive.
- 31 Or, la directive 1999/31 ne s'applique qu'aux déchets éliminés et non à ceux qui ont fait l'objet d'une valorisation. En effet, ainsi que M<sup>me</sup> l'avocat général l'a relevé au point 38 de ses conclusions, l'article 3, paragraphe 1, de cette directive prévoit qu'elle s'applique à toute décharge, laquelle est définie, à l'article 2, sous g), de ladite directive, comme un site d'élimination des déchets par leur dépôt sur ou dans la terre.
- 32 Cette interprétation est corroborée par le fait que, compte tenu de l'économie générale de la directive 2006/21, qui est de réglementer uniquement la gestion des déchets résultant des industries extractives, l'article 10, paragraphe 2, de cette directive ne saurait être interprété de sorte qu'il ait pour conséquence d'étendre implicitement le champ d'application de la directive 1999/31, tel qu'il est clairement défini à l'article 3, paragraphe 1, de celle-ci.
- 33 Il s'ensuit que les déchets autres que ceux d'extraction ne peuvent relever du champ d'application de la directive 1999/31 que si ceux-ci sont mis en décharge en vue de leur élimination et non si ces déchets font l'objet d'une valorisation. C'est en ce sens qu'il convient d'interpréter l'article 3, paragraphe 2, deuxième tiret, de cette directive qui exclut de son champ d'application l'utilisation dans les décharges de déchets inertes appropriés pour des travaux d'aménagement ou de réhabilitation et de remblai ou à des fins de construction.
- 34 Dès lors, l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/21 doit être interprété en ce sens qu'il n'a pas pour effet de soumettre aux prescriptions de la directive 1999/31 l'opération de comblement d'une carrière par des déchets autres que ceux d'extraction lorsque cette dernière constitue une opération non d'élimination, mais de valorisation de ces déchets.
- 35 Afin de fournir une réponse utile à la juridiction de renvoi, il convient encore de déterminer dans quelles conditions l'opération de comblement d'une carrière par des déchets autres que ceux d'extraction peut être considérée comme une opération de valorisation.
- 36 Le terme « valorisation » n'étant pas défini par la directive 1999/31, il convient de se référer à la définition de la « valorisation » telle qu'elle figure à l'article 3, point 15, de la directive 2008/98. Cette directive, qui a abrogé, avec effet au 12 décembre 2010, les dispositions pertinentes de la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2006, relative aux déchets (JO 2006, L 114, p. 9) et dont le délai de transposition arrivait à échéance à la même date, est applicable *ratione temporis* au litige au principal, la communication de début d'activité adressée par Edilizia Mastrodonato à la province de Bari, en vertu de la procédure simplifiée applicable aux opérations de valorisation des déchets, étant datée du 19 janvier 2012 (voir, par analogie, arrêt du 23 mars 2006, *Commission/Autriche*, C-209/04, EU:C:2006:195, points 56 et 57).

- 37 Or, l'article 3, point 15, de la directive 2008/98 définit notamment la « valorisation » des déchets comme l'opération dont le résultat principal est que les déchets considérés servent à des fins utiles en remplaçant d'autres matières qui auraient été utilisés à une fin particulière. Le considérant 19 de ladite directive s'inscrit dans une même perspective lorsqu'il précise que la notion de « valorisation » se distingue, au niveau des incidences environnementales, de la notion d'« élimination » par le biais d'une substitution de ressources naturelles dans l'économie.
- 38 Ainsi, il y a lieu de considérer que cette définition correspond à celle développée dans la jurisprudence de la Cour, selon laquelle la caractéristique essentielle d'une opération de valorisation de déchets réside dans le fait que son objectif principal 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 naturelles (arrêt du 27 février 2002, ASA, C-6/00, EU:C:2002:121, point 69).
- 39 Il s'ensuit que l'économie des ressources naturelles doit être l'objectif principal de l'opération de valorisation. Inversement, lorsque l'économie de matières premières n'est qu'un effet secondaire d'une opération dont la finalité principale est l'élimination des déchets, elle ne saurait remettre en cause la qualification de cette opération comme opération d'élimination (voir, en ce sens, arrêt du 13 février 2003, Commission/Luxembourg, C-458/00, EU:C:2003:94, point 43).
- 40 À cet égard, il ressort de l'article 3, points 15 et 19, de la directive 2008/98 que les annexes I et II de cette directive ont pour objet de récapituler les opérations d'élimination et de valorisation les plus courantes et non d'énumérer de manière exhaustive toutes les opérations d'élimination ou de valorisation des déchets au sens de ladite directive.
- 41 Cela étant, toute opération de traitement des déchets doit pouvoir être qualifiée d'« élimination » ou de « valorisation » et, ainsi qu'il ressort de l'article 3, point 19, de la directive 2008/98, une même opération ne peut être qualifiée simultanément d'« élimination » et de « valorisation ». Dans ces conditions, lorsque, comme dans l'affaire au principal, une opération de traitement des déchets ne peut être rattachée à une seule des opérations ou des catégories d'opérations mentionnées aux annexes I et II de cette directive, au vu du seul libellé des opérations en cause, il y a lieu de la qualifier au cas par cas à la lumière des objectifs et des définitions de ladite directive (voir, par analogie, arrêt du 27 février 2002, ASA, C-6/00, EU:C:2002:121, points 62 à 64).
- 42 Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier, au vu de l'ensemble des éléments pertinents de l'affaire au principal et en tenant compte de l'objectif de protection de l'environnement poursuivi par la directive 2008/98, si l'opération de comblement de la carrière en cause au principal vise à titre principal à valoriser les déchets autres que ceux d'extraction qui sont destinés à être utilisés au cours de cette opération de comblement.
- 43 Tel peut être le cas si, d'une part, il est acquis que le comblement de ladite carrière aurait été réalisé même dans l'hypothèse où de tels déchets n'auraient pas été disponibles et où il aurait, dès lors, été nécessaire de recourir à d'autres matériaux (voir, par analogie, arrêt du 27 février 2002, ASA, C-6/00, EU:C:2002:121, point 69).
- 44 Dans ce contexte, la juridiction de renvoi doit avoir égard aux conditions de l'opération de comblement afin de déterminer si cette opération aurait été réalisée, même en l'absence de déchets autres que d'extraction. Ainsi, par exemple, le fait que l'exploitant de la carrière en cause au principal acquiert ces déchets contre un paiement au profit du producteur ou du détenteur de ceux-ci peut indiquer que l'opération en cause a comme objectif principal la valorisation desdits déchets (voir, en ce sens, arrêt du 13 février 2003, Commission/Luxembourg, C-458/00, EU:C:2003:94, point 44).
- 45 D'autre part, le comblement de la carrière en cause au principal ne pourra être considéré comme une opération de valorisation que si, selon l'état le plus récent des connaissances scientifiques et techniques, les déchets utilisés sont appropriés à cet effet.
- 46 En effet, l'article 10, paragraphe 1, et l'article 13 de la directive 2008/98 imposent aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour que les opérations de valorisation se déroulent dans le respect

de l'environnement et de la santé humaine, ce qui suppose que les déchets puissent remplacer d'autres matériaux dans les mêmes conditions de précaution pour l'environnement (voir, par analogie, arrêt du 22 décembre 2008, Commission/Italie, C-283/07, non publié, EU:C:2008:763, point 61 et jurisprudence citée).

- 47 En ce qui concerne le caractère approprié de l'utilisation des déchets autres que ceux d'extraction pour le comblement de la carrière en cause au principal, il ressort de l'article 3, paragraphes 1 et 2, deuxième à quatrième tirets, de la directive 1999/31 que des déchets non inertes ainsi que des déchets dangereux ne sont pas appropriés pour des travaux d'aménagement ou de réhabilitation et de remblai ou à des fins de construction. Ainsi, une telle utilisation des déchets non inertes ou dangereux ne saurait être considérée comme une valorisation et relève donc du champ d'application de cette directive.
- 48 L'utilisation de déchets non appropriés afin de combler les trous d'excavation d'une carrière entraînerait des effets sensiblement plus néfastes pour l'environnement que si l'opération de comblement était réalisée au moyen d'autres matériaux. Or, comme le rappelle le considérant 19 de la directive 2008/98, il n'est pas envisageable de classer une activité comme une opération de valorisation si cette classification ne correspond pas à l'incidence environnementale réelle de l'opération, laquelle est censée, en vertu de la hiérarchie des déchets, établie à l'article 4, paragraphe 1, de cette directive, être meilleure en cas de valorisation qu'en cas d'élimination des déchets.
- 49 Compte tenu de ce qui a été exposé aux points 41 à 46 du présent arrêt, il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier si, d'une part, Edilizia Mastrodonato procéderait au comblement des trous d'excavation de la carrière qui lui appartient même si elle devait renoncer à utiliser des déchets autres que ceux d'extraction pour ce faire et si, d'autre part, les déchets dont l'utilisation est projetée sont appropriés à une telle opération de comblement. L'opération en cause au principal ne pourra être qualifiée de « valorisation » que pour autant qu'il est satisfait à ces deux conditions cumulatives.
- 50 À cet égard, il ressort de la réponse de la juridiction de renvoi à la demande d'éclaircissement de la Cour que les déchets en cause dans l'affaire au principal sont de natures très diverses et qu'ils comprennent probablement des déchets non inertes voire des déchets dangereux, lesquels, comme il a été établi au point 47 du présent arrêt, ne sont pas appropriés à une opération de comblement d'une carrière. Il appartient toutefois au juge national, qui est seul compétent pour apprécier les faits du litige, de déterminer si le projet de comblement des trous d'excavation de la carrière appartenant à Edilizia Mastrodonato satisfait aux exigences rappelées au point précédent.
- 51 Compte tenu des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/21 doit être interprété en ce sens qu'il n'a pas pour effet de soumettre aux prescriptions de la directive 1999/31 l'opération de comblement d'une carrière par des déchets autres que ceux d'extraction lorsque cette opération constitue une valorisation de ces déchets, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

### Sur les dépens

- 52 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) dit pour droit :

**L'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive 2004/35/CE, doit être interprété en ce sens qu'il n'a pas pour effet de soumettre aux prescriptions de la directive 1999/31/CE du Conseil, du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets, l'opération de comblement d'une carrière par des déchets autres que ceux d'extraction**

**lorsque cette opération constitue une valorisation de ces déchets, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.**

Signatures

---

\* Langue de procédure : l'italien.

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M<sup>ME</sup> JULIANE KOKOTT  
présentées le 21 avril 2016 (1)

**Affaire C-147/15**

**Provincia di Bari  
contre  
Edilizia Mastrodonato srl**

[demande de décision préjudicielle formée par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie)]

« Directive 2006/21/CE – Déchets de l'industrie extractive – Directive 1999/31/CE – Mise en décharge – Comblement d'une carrière désaffectée au moyen de déchets – Valorisation de déchets »

## **I – Introduction**

1. La région des Pouilles (Italie) met de manière récurrente la Cour face à des questions de droit de l'environnement : comment certaines décisions d'une administration municipale doivent-elles être appréciées au regard de la directive 92/43/CE (2) (3) ? Cette directive interdit-elle l'implantation d'éoliennes dans des zones de protection des oiseaux (4) ? En outre y avait-il à cet endroit une décharge clandestine, ou pas (5) ? Ces questions ne sont que quelques exemples des procédures de droit environnemental dont cette région est à l'origine.

2. Ces affaires ont peut-être contribué à renforcer la prise de conscience du problème par les organismes compétents, de telle sorte que ceux-ci suivent d'un œil critique le projet de comblement d'une ancienne carrière au moyen de déchets. Ils s'opposent à l'auteur de ce projet sur la question de savoir s'il s'agit d'appliquer les exigences strictes de la directive 1999/31/CE (6) ou seulement le régime général des déchets.

3. Le litige a pour origine le fait que la directive 2006/21/CE (7) fait référence, concernant le comblement de trous d'excavation au moyen de déchets, à la directive sur les décharges. La Cour devra déterminer ici s'il s'agit d'une référence à un fondement juridique ou à une conséquence juridique, c'est-à-dire si les conditions d'application de la directive sur les décharges doivent être remplies ou si ses conséquences juridiques sont applicables sans autre examen au comblement. Cette question est influencée par la différence entre les versions linguistiques de la référence.

4. En outre, la Cour devra en particulier examiner si et à quelles conditions le comblement d'une carrière au moyen de déchets est une opération de valorisation ou une opération d'élimination des déchets.

## **II – Cadre juridique**

### *A – La directive sur les déchets de l'industrie extractive*

5. L'article 1<sup>er</sup> de la directive sur les déchets de l'industrie extractive définit son objet :

« La présente directive prévoit des mesures, des procédures et des orientations destinées à prévenir ou à réduire autant que possible les effets néfastes sur l'environnement, en particulier sur l'eau, l'air, le sol, la faune et la flore et les paysages, ainsi que les risques pour la santé humaine résultant de la gestion des déchets des industries extractives. »

6. Le champ d'application de la directive sur les déchets de l'industrie extractive ressort de l'article 2 :

« 1. Sous réserve des paragraphes 2 et 3, la présente directive s'applique à la gestion des déchets résultant de la prospection, de l'extraction, du traitement et du stockage de ressources minérales, ainsi que de l'exploitation de carrières, ci-après dénommés "déchets d'extraction". [...]

4. Sans préjudice d'une autre législation communautaire, les déchets entrant dans le champ d'application de la présente directive ne relèvent pas de la [directive sur les décharges]. »

7. L'article 10 de la directive sur les déchets de l'industrie extractive régit le comblement des trous d'excavation et fait référence à cet égard à la directive sur les décharges :

« 1. Les États membres s'assurent que l'exploitant, lorsqu'il replace les déchets d'extraction dans les trous d'excavation à des fins de remise en état et de construction, qu'ils soient créés par une extraction en surface ou par une extraction souterraine, prend les mesures appropriées pour [...]

2. La [directive sur les décharges] continue de s'appliquer aux déchets autres que les déchets d'extraction utilisés pour combler les trous d'excavation. »

8. Le considérant 20 de la directive sur les déchets de l'industrie extractive explique cette disposition comme suit :

« Les déchets replacés dans les trous d'excavation à des fins de remise en état ou à des fins de construction liées au processus d'extraction des minéraux, telles que la création ou le maintien, dans les trous d'excavation, de voies d'accès pour des machines, de rampes de roulage, de cloisons, de merlons ou de bermes, doivent également être soumis à un certain nombre d'exigences afin de protéger les eaux superficielles et souterraines, d'assurer la stabilité des déchets et de garantir une surveillance appropriée après la cessation de ces opérations. En conséquence, ces déchets ne devraient pas être soumis aux exigences prévues par la présente directive, qui concernent exclusivement les "installations de gestion de déchets", sauf en ce qui concerne les exigences qui sont mentionnées dans la disposition particulière sur les trous d'excavation. »

#### B – *La directive sur les décharges*

9. Le considérant 15 de la directive sur les décharges concerne l'utilisation de déchets pour le comblement.

« considérant que la valorisation, conformément à la directive 75/442/CEE [JO 1975, L 194, p. 39], des déchets inertes ou des déchets non dangereux appropriés, par leur utilisation pour des travaux d'aménagement ou de réhabilitation et de remblai ou à des fins de construction, peut ne pas constituer une mise en décharge ».

10. L'article 2 de la directive sur les décharges définit notamment les notions de « décharge » et de « traitement » :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

e) *déchets inertes*, les déchets qui ne subissent aucune modification physique, chimique ou biologique importante. Les déchets inertes ne se décomposent pas, ne brûlent pas et ne



produisent aucune autre réaction physique ou chimique, ne sont pas biodégradables et ne détériorent pas d'autres matières avec lesquelles ils entrent en contact, d'une manière susceptible d'entraîner une pollution de l'environnement ou de nuire à la santé humaine. La production totale de lixiviats et la teneur des déchets en polluants ainsi que l'écotoxicité des lixiviats doivent être négligeables et, en particulier, ne doivent pas porter atteinte à la qualité des eaux de surface et/ou des eaux souterraines ;

[...]

g) *décharge*, un site d'élimination des déchets par dépôt des déchets sur ou dans la terre (c'est-à-dire en sous-sol), y compris :

– les décharges internes (c'est-à-dire les décharges où un producteur de déchets procède lui-même à l'élimination des déchets sur le lieu de production),

et

– un site permanent (c'est-à-dire pour une durée supérieure à un an) utilisé pour stocker temporairement les déchets

à l'exclusion

– des installations où les déchets sont déchargés afin de permettre leur préparation à un transport ultérieur en vue d'une valorisation, d'un traitement ou d'une élimination en un endroit différent,

et

– du stockage des déchets avant valorisation ou traitement pour une durée inférieure à trois ans en règle générale

ou

– du stockage des déchets avant élimination pour une durée inférieure à un an ;

h) *traitement*, les processus physiques, thermiques, chimiques ou biologiques, y compris le tri, qui modifient les caractéristiques des déchets de manière à en réduire le volume ou le caractère dangereux, à en faciliter la manipulation ou à en favoriser la valorisation ;

[...]. »

11. Le champ d'application de la directive sur les décharges est régi par l'article 3 :

« 1. Les États membres appliquent la présente directive à toute décharge au sens de l'article 2, point g).

2. Sans préjudice de la législation communautaire existante, sont exclus du champ d'application de la présente directive :

[...]

– l'utilisation dans les décharges de déchets inertes appropriés pour des travaux d'aménagement ou de réhabilitation et de remblai ou à des fins de construction,

[...]. »

12. Conformément à l'article 6, sous a), les États membres sont tenus d'assurer que :

« seuls les déchets déjà traités soient mis en décharge. Cette disposition ne peut s'appliquer [...] ».

### C – *La directive 2008/98/CE*

13. Les principes fondamentaux du droit de l'Union en matière de déchets sont consacrés par la directive 2008/98/CE (8). Celle-ci a remplacé la version consolidée (9) de l'ancienne directive 75/442/CEE (10) sur laquelle repose la majeure partie de la jurisprudence actuelle, avec effet au 12 décembre 2010 (article 41).

14. L'article 3 de la directive relative aux déchets définit plusieurs notions :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

15) “valorisation” : toute opération dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en remplaçant d'autres matières qui auraient été utilisées à une fin particulière, ou que des déchets soient préparés pour être utilisés à cette fin, dans l'usine ou dans l'ensemble de l'économie. L'annexe II énumère une liste non exhaustive d'opérations de valorisation ;

[...]

19) “élimination” : toute opération qui n'est pas de la valorisation même lorsque ladite opération a comme conséquence secondaire la récupération de substances ou d'énergie. L'annexe I énumère une liste non exhaustive d'opérations d'élimination ;

[...]. »

### D – *La décision 2011/753/UE*

15. La décision 2011/753/UE (11) a pour objectif de contribuer à la mise en œuvre de l'article 11, paragraphe 2, de la directive relative aux déchets, aux termes duquel les États membres doivent atteindre d'ici 2020 certains pourcentages minimaux dans la préparation en vue du réemploi, le recyclage et les autres formules de valorisation de matière, y compris les opérations de remblayage qui utilisent des déchets au lieu d'autres matières. À cette fin, l'article 1<sup>er</sup>, point 6, de la décision définit la notion de « remblayage » :

« Outre les définitions énoncées à l'article 3 de la [directive relative aux déchets], aux fins de la présente décision, on entend par :

[...]

6) “remblayage” : une opération de valorisation par laquelle des déchets appropriés sont utilisés, en remplacement de matières qui ne sont pas des déchets, à des fins de remise en état pour combler des trous d'excavation ou pour des travaux d'aménagement paysager. »

### III – Les faits et la demande de décision préjudicielle

16. La société Edilizia Mastrodonato srl a présenté le 16 mars 2010 une demande en vue de l'« agrandissement » d'une carrière, accompagnée notamment d'un projet pour la réhabilitation environnementale des zones concernées par l'activité d'extraction en question.

17. En particulier, ce projet prévoyait que la mise à nu des zones non encore exploitées aurait lieu parallèlement aux opérations de réhabilitation environnementale des zones déjà exploitées. Les opérations de réhabilitation devaient se dérouler sur une période de 20 ans par l'utilisation progressive de certains déchets autres que les déchets d'extraction, d'un volume total de 1 200 000 mètres cubes. Il devrait s'agir de déchets non dangereux au sens d'un décret ministériel du 5 février 1998. La période durant laquelle se dérouleraient les opérations de réhabilitation devait se superposer à la durée de l'autorisation demandée pour l'exploitation de la superficie restante.

18. Après la clôture de la phase écrite de la procédure, le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie) a fait savoir, à la demande de la Cour, qu'un avis technique d'Edilizia Mastrodonato prévoyait l'utilisation de différents types de déchets, soit notamment du laitier résultant de l'élaboration de l'acier, des déchets de béton, briques et gypse, du plâtre provenant de l'industrie chimique et d'autres déchets de pierre ou de chaux.

19. L'autorité environnementale compétente a accordé par une décision du 19 janvier 2011 la prorogation de l'avis favorable d'évaluation des incidences sur l'environnement qu'elle avait adopté en faveur d'Edilizia Mastrodonato en 2007.

20. Le 21 septembre 2011, l'autorité minière a autorisé l'agrandissement de la carrière, à la condition expresse de la réalisation des « travaux de réhabilitation des zones de carrière en objet, selon les modalités prévues par le projet ».

21. À la suite de cela, Edilizia Mastrodonato a engagé une procédure simplifiée pour démarrer les activités de réhabilitation environnementale. Un organisme de la Provincia di Bari (province de Bari) a cependant ordonné, par la note du 15 novembre 2012 contestée dans l'instance au principal, le classement de cette procédure.

22. Les parties s'opposent depuis lors sur la question de savoir s'il y a lieu de considérer le comblement comme une mise en décharge de déchets au sens de la directive sur les décharges et, par conséquent, de le soumettre aux conditions d'autorisation.

23. Dans le cadre de cette procédure, le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a posé à la Cour la question suivante à titre préjudiciel :

« Convient-il d'interpréter l'article 10, paragraphe 2, de la directive communautaire 2006/21/CE en ce sens que l'activité de comblement de la décharge – en cas d'utilisation de déchets autres que d'extraction – est toujours soumise à la réglementation en matière de déchets de la directive 1999/31/CE, même dans le cas où il ne s'agit pas d'opérations d'élimination de déchets, mais de valorisation ? »

24. Outre Edilizia Mastrodonato, la République d'Autriche, la République italienne, la République de Pologne, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites. La province de Bari, la République italienne, la République de Pologne, le Royaume-Uni et la Commission ont participé à l'audience du 10 mars 2016.

#### **IV – Analyse juridique**

25. Bien que le Consiglio di Stato (Conseil d'État) pose une question relative au comblement d'une décharge, il ressort du contexte de l'affaire au principal qu'il s'agit en réalité du comblement d'une carrière. Sa question vise à savoir si ce comblement relève de la directive sur les décharges, car, dans ce cas, ce n'est pas la procédure simplifiée engagée par Edilizia Mastrodonato qui est applicable.

26. Pour clarifier ce point, il convient de répondre à trois sous-questions, à savoir :

- Premièrement, la directive sur les décharges est-elle toujours applicable au comblement d'une carrière au moyen de déchets au sens de l'article 10, paragraphe 2, de la directive sur les déchets de l'industrie extractive ?
- Deuxièmement, la directive sur les décharges n'est-elle applicable qu'aux opérations d'élimination des déchets ou l'est-elle également à celles de valorisation des déchets ?
- Troisièmement, le comblement d'une carrière au moyen de déchets doit-il être considéré, au regard de la réglementation en matière de déchets, comme une opération d'élimination ou comme une opération de valorisation ?

A – *L'article 10, paragraphe 2, de la directive sur les déchets de l'industrie extractive*

27. La question de savoir si le comblement d'une carrière au moyen de déchets autres que les déchets d'extraction au sens de l'article 10, paragraphe 2, de la directive sur les déchets de l'industrie extractive relève toujours de la directive sur les décharges paraît étonnante si l'on se réfère à la version en allemand de l'article 10, paragraphe 2, mais elle s'explique au regard de la version en italien de cette disposition.

28. Conformément à la version en allemand, la directive sur les décharges continue *le cas échéant* [*gegebenenfalls*] de s'appliquer aux déchets autres que les déchets d'extraction utilisés pour combler les trous d'excavation. L'utilisation du terme « *gegebenenfalls* » exclut que la directive sur les décharges soit toujours applicable. Au contraire, les conditions d'application devraient être réunies. La version en anglais de l'article 10, paragraphe 2, de la directive sur les déchets de l'industrie extractive, par exemple, aux termes duquel la directive sur les décharges n'est applicable que le cas échéant (« *as appropriate* »), est formulée de manière similaire (12).

29. À l'opposé, ni la version en italien ni, notamment, celle en français de l'article 10, paragraphe 2, de la directive sur les déchets de l'industrie extractive ne mentionnent cette qualification (13). Cela pourrait être compris en ce sens que la directive sur les décharges s'applique toujours aux déchets autres que les déchets d'extraction utilisés pour combler les trous d'excavation.

30. Étant donné que, par conséquent, les versions linguistiques de l'article 10, paragraphe 2, de la directive sur les déchets de l'industrie extractive diffèrent, la nécessité d'une interprétation uniforme de cette disposition exige qu'elle soit interprétée en fonction du contexte et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément (14). Il convient aussi de prendre en considération la genèse d'une disposition, dans la mesure où elle fait apparaître la volonté réelle de son auteur (15).

31. À cet égard il convient d'abord de souligner que toutes les versions linguistiques de l'article 10, paragraphe 2, de la directive sur les déchets de l'industrie extractive contiennent une mention qui s'oppose à l'application automatique de la directive sur les décharges. En effet, toutes les versions linguistiques indiquent que la directive sur les décharges « continue » de s'appliquer. Cela montre qu'une application antérieure de cette directive est nécessaire, c'est-à-dire que les conditions d'application devaient être remplies à un stade antérieur.

32. La proposition de directive présentée par la Commission (16) comprenait certes déjà les exigences de l'article 10, paragraphe 1, de la directive sur les déchets de l'industrie extractive pour le comblement de trous d'excavation, mais elle ne contenait pas la référence de l'article 10, paragraphe 2, à la directive sur les décharges. Celle-ci a été proposée par le Parlement européen (17) et adoptée par le Conseil de l'Union européenne dans sa position commune (18). L'ajout de la qualification « *gegebenenfalls* » n'existait pas encore dans la proposition d'amendement du Parlement, mais se trouvait dans les versions linguistiques de la position commune dans lesquelles ladite qualification se retrouve également dans la version finale.

33. Rien dans la genèse de l'article 10, paragraphe 2, de la directive sur les déchets de l'industrie extractive ne permet donc de conclure que la référence à la directive sur les décharges devrait élargir son champ d'application. Il est au contraire plus naturel de la comprendre comme une précision selon laquelle les règles de la directive sur les déchets de l'industrie extractive concernant le comblement des trous d'excavation n'excluent pas que la directive sur les décharges continue de s'appliquer aux déchets autres que les déchets d'extraction.

34. Cela correspond également à la systématique et à l'objectif de la directive sur les déchets de l'industrie extractive. Aux termes de ses articles 1<sup>er</sup> et 2, celle-ci régit la gestion des déchets des industries extractives, qui sont dénommés dans la directive « déchets d'extraction ». En revanche, l'article 10, paragraphe 2, concerne seulement les déchets autres que les déchets d'extraction. Il serait donc contradictoire que la directive sur les déchets de l'industrie extractive élargisse en quelque sorte accessoirement le champ d'application d'autres réglementations sur les déchets.

35. Il y a donc lieu d'interpréter l'article 10, paragraphe 2, de la directive sur les déchets de l'industrie extractive en ce sens que le comblement d'une carrière au moyen de déchets autres que les

déchets d'extraction ne relève des dispositions relatives aux déchets de la directive sur les décharges que si les conditions d'application de celle-ci sont remplies.

B – *Les conditions d'une application de la directive sur les décharges*

36. La deuxième sous-question du Consiglio di Stato (Conseil d'État) concerne le champ d'application de la directive sur les décharges, c'est-à-dire la question de savoir si elle n'est applicable qu'à l'élimination des déchets ou si elle comprend également certaines opérations de valorisation.

37. La distinction entre l'élimination et la valorisation de déchets est d'une importance centrale dans le droit de l'Union en matière de déchets. Dans la hiérarchie des déchets établie à l'article 4, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets, l'élimination occupe la dernière position, il s'agit donc de la pire des solutions ; la valorisation en revanche se trouve à l'avant-dernière position : elle doit donc en principe être préférée à l'élimination. En effet, une valorisation a pour résultat, aux termes de l'article 3, point 15, que les déchets servent à des fins utiles, en remplaçant d'autres matières qui auraient été utilisées à une fin particulière (19).

38. Conformément à son article 3, paragraphe 1, la directive sur les décharges s'applique à toute décharge. Une décharge est définie à l'article 2, sous g), comme un *site d'élimination* des déchets par dépôt des déchets sur ou dans la terre.

39. La directive sur les décharges ne couvre donc pas un *site de valorisation* des déchets par dépôt des déchets sur ou dans la terre et c'est en ce sens que les parties se sont exprimées également.

40. Cependant, la directive sur les décharges comprend également certains passages ambigus, susceptibles de mettre en doute le fait qu'elle soit exclusivement applicable à l'élimination des déchets, comme le considérant 15, l'article 3, paragraphe 2, deuxième tiret ou l'article 6, sous a).

41. Le considérant 15 de la directive sur les décharges énonce que la valorisation, conformément à la directive relative aux déchets, des déchets inertes (20) ou des déchets non dangereux appropriés, par leur utilisation pour des travaux d'aménagement ou de réhabilitation et de remblai ou à des fins de construction, peut ne pas constituer une mise en décharge. Au sens littéral de ce considérant, cette forme de valorisation – du moins dans les versions en allemand, en anglais, en néerlandais et en français – peut également, dans certaines circonstances, être considérée comme une mise en décharge. À l'opposé, la version en italien de ce considérant exclut catégoriquement ladite valorisation de déchets de la mise en décharge [« non può costituire un'attività riguardante le discariche » (elle ne peut constituer une opération concernant les décharges)].

42. L'article 3, paragraphe 2, deuxième tiret, de la directive sur les décharges reprend cette idée et exclut du champ d'application de la directive l'utilisation dans les décharges de déchets inertes appropriés pour des travaux d'aménagement ou de réhabilitation et de remblai ou à des fins de construction. Cette exception n'est nécessaire que si une telle utilisation de déchets pourrait en l'absence de celle-ci relever de la directive sur les décharges.

43. Par ailleurs, il convient à cet égard de mentionner l'article 6, sous a), de la directive sur les décharges. Conformément à la première phrase de cette disposition, seuls les déchets déjà traités doivent être mis en décharge. Le traitement des déchets comprend, aux termes de la définition à l'article 2, sous h), plusieurs opérations, qui comprennent, entre autres, celles « favorisant » la valorisation. Cela également indique que la mise en décharge de déchets peut constituer une valorisation.

44. Toutefois, force est de constater qu'aucune de ces dispositions ne prévoit l'application de la directive sur les décharges à la valorisation des déchets. En outre il n'y a aucune autre règle en ce sens. Il convient donc d'admettre qu'il s'agit seulement de dispositions ambiguës, qui peuvent s'expliquer par le fait que la Cour n'a jugé qu'après l'adoption de la directive sur les décharges dans quelle mesure la mise en décharge de déchets pouvait être une valorisation (21).



45. Néanmoins, cela ne signifie pas que l'environnement ne serait pas suffisamment protégé si le comblement d'une carrière devait être considéré comme une valorisation. Certes, dans ce cas les dispositions strictes et détaillées de la directive sur les décharges ne seraient pas applicables, mais les conditions générales du droit en matière de déchets, en particulier les obligations de protection de la santé humaine et de l'environnement au titre des articles 1<sup>er</sup> et 13 de la directive relative aux déchets, continueraient en principe de s'appliquer à la valorisation des déchets. Si cette disposition ne précise pas le contenu concret des mesures qui doivent être prises, il n'en reste pas moins qu'elle lie les États membres quant à l'objectif à atteindre, tout en leur laissant une marge d'appréciation dans l'évaluation de la nécessité de telles mesures (22).

46. Il s'agira notamment de mesures en vue d'empêcher la mise en décharge de déchets *non appropriés*, par exemple, un contrôle des déchets utilisés, comme le prévoit l'article 11 de la directive sur les décharges. Cependant, comme l'observe la République d'Autriche, au-delà de cela, les États membres peuvent, lorsqu'ils prennent des mesures de protection concernant la valorisation de déchets par dépôt, suivre la réglementation de la directive sur les décharges.

47. Ce n'est qu'après avoir été complètement valorisés par un dépôt ou une autre opération que des déchets appropriés ont donc acquis les mêmes propriétés et caractéristiques qu'une matière première utilisée pour le comblement et qu'ils pourraient échapper au champ d'application du droit en matière de déchets (23).

48. En résumé, il y a lieu par conséquent de répondre à la deuxième sous-question que la directive sur les décharges est applicable non pas à la valorisation, mais à l'élimination par dépôt des déchets sur ou dans la terre.

*C – La distinction entre l'élimination et la valorisation des déchets s'agissant du comblement de carrières au moyen de déchets*

49. Afin de déterminer si le comblement de carrières au moyen de déchets est soumis aux dispositions spécifiques de la directive sur les décharges ou seulement aux conditions générales de la directive relative aux déchets, il convient enfin d'éclaircir si ou dans quelles circonstances cette utilisation doit être considérée comme une élimination ou comme une valorisation de déchets.

50. Il convient de répondre à cette question sur la base de la directive relative aux déchets actuellement en vigueur, car aucun déchet n'a encore été déposé dans la carrière. Tous les déchets concernés doivent donc être traités conformément aux dispositions actuellement applicables. Le fait que la procédure d'autorisation pour le comblement de la carrière a encore été engagée sous l'empire de l'ancienne directive relative aux déchets consolidée n'est pas de nature à modifier cette conclusion.

51. Aux termes de la définition figurant à l'article 3, point 19, de la directive relative aux déchets, l'« élimination » comprend toute opération qui n'est pas de la valorisation même lorsque ladite opération a comme conséquence secondaire la récupération de substances ou d'énergie.

52. L'article 3, point 15, de la directive relative aux déchets définit en revanche comme « valorisation » toute opération dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en remplaçant d'autres matières qui auraient été utilisées à une fin particulière, ou que des déchets soient préparés pour être utilisés à cette fin. Cette définition correspond largement – de manière particulièrement claire dans la version en anglais – à la jurisprudence de la Cour portant sur l'ancienne directive relative aux déchets (24).

53. La valorisation doit ainsi répondre à deux conditions, premièrement, que les déchets servent à des fins utiles et, deuxièmement, qu'ils remplacent d'autres matières qui auraient été utilisées à une fin particulière.

54. La première condition est certes fondamentale, car seul un emploi des déchets à des fins utiles peut être considéré comme une valorisation. Si les déchets servent à combler des carrières, cela paraît en principe répondre à des fins utiles. Cependant, il ressort déjà de la définition du terme « élimination », aux termes de laquelle la récupération de substances ou d'énergie n'empêche pas qu'il

s'agisse d'une élimination (25), que le fait que les déchets servent à des fins utiles n'est pas un critère suffisant en soi.

55. Il est au contraire déterminant pour parler de valorisation que les déchets remplacent des matières qui auraient été utilisées à une fin particulière (26).

56. Le Royaume-Uni souligne à bon droit cette caractéristique. Cet État membre doute que, en raison des coûts élevés, des carrières seraient habituellement comblées si des déchets n'étaient pas disponibles. Le fait que le comblement soit éventuellement une condition de l'autorisation pour la carrière n'y changerait rien, car l'autorisation refléterait souvent les plans de l'exploitant et pourrait normalement encore être modifiée s'il s'avérait que le comblement occasionne des coûts disproportionnés.

57. Cette approche semble à première vue étonnante, étant donné que la Cour a déjà reconnu en principe le comblement comme valorisation. Il s'agissait cependant du comblement de galeries qui, à défaut, présenteraient à la longue un risque d'affaissement, susceptible d'endommager la surface du sol (27). Des risques semblables sont nettement moins marqués en ce qui concerne des carrières désaffectées. S'ils existent, il n'est probablement pas nécessaire pour les éviter de combler entièrement la carrière. En outre, contrairement à ce que fait valoir la République de Pologne, il n'est pas toujours indispensable de combler une carrière pour pouvoir utiliser de nouveau le terrain à une autre fin.

58. Il y a donc lieu de considérer avec le Royaume-Uni que les autorités nationales compétentes doivent examiner avec soin si le comblement d'une carrière au moyen de déchets permet effectivement de remplacer d'autres matières. Un indice important dans ce contexte serait de savoir si l'exploitant de la carrière doit payer les déchets utilisés ou s'il est payé pour les utiliser. Dans ce dernier cas, il semble très probable que la carrière ne serait pas comblée en l'absence de ces déchets : il s'agit dès lors d'une opération d'élimination de déchets (28).

59. L'avocat général Jacobs a du reste déjà indiqué dans les conclusions qu'il a présentées dans l'affaire ASA que la caractéristique consistant à remplacer d'autres matières comprend un critère que la Commission en particulier a souligné, c'est-à-dire la pertinence des déchets pour l'opération en question (29). En effet, des déchets inappropriés ne peuvent pas remplacer d'autres matières appropriées. Il serait également difficile de considérer l'emploi de déchets inappropriés comme servant à des fins utiles au sens du premier critère d'une valorisation de déchets.

60. La définition de la notion de « remblayage » à l'article 1<sup>er</sup>, point 6, de la décision 2011/753, en tant qu'elle porte sur le caractère approprié des déchets, ne limite pas la notion de « valorisation », mais ne fait que préciser une caractéristique de la notion de « valorisation » que celle-ci contient déjà implicitement. La prise en considération du caractère « approprié » des déchets au considérant 15 et à l'article 3, paragraphe 2, deuxième tiret, de la directive sur les décharges va dans le même sens.

61. Comme l'observent à juste titre la province de Bari et la Commission, les informations fournies par le Consiglio di Stato (Conseil d'État) à propos des déchets prévus pour le comblement font douter que toutes les sortes de déchets envisagées soient réellement appropriées pour un comblement. Il ressort du considérant 15 de la directive sur les décharges qu'en principe seuls des déchets inertes ou des déchets non dangereux appropriés sont éligibles. Il n'apparaît pas clairement si toutes les sortes de déchets envisagées relèvent de ces catégories. Ces questions doivent être examinées par les autorités et les juridictions nationales.

62. Il convient donc de répondre à la troisième sous-question que le comblement d'une carrière au moyen de déchets autres que les déchets d'extraction constitue une valorisation de déchets lorsque les autorités compétentes constatent que les déchets servent à des fins utiles en remplaçant effectivement d'autres matières, ce qui nécessite en particulier le caractère approprié des déchets pour remplacer ces matières.

## V – Conclusion

63. Je propose, par conséquent, de répondre comme suit à la demande de décision préjudicielle :

- 1) Il y a lieu d'interpréter l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive 2004/35/CE, telle que modifiée par le règlement (CE) n° 596/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juin 2009, en ce sens que le comblement d'une carrière au moyen de déchets autres que les déchets d'extraction ne relève des dispositions relatives aux déchets de la directive 1999/31/CE du Conseil, du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets, telle que modifiée par la directive 2011/97/UE du Conseil, du 5 décembre 2011, que si les conditions d'application de celle-ci sont remplies.
- 2) La directive 1999/31 est applicable non pas à la valorisation, mais à l'élimination par dépôt des déchets sur ou dans la terre.
- 3) Le comblement d'une carrière au moyen de déchets autres que les déchets d'extraction constitue une valorisation de déchets lorsque les autorités compétentes constatent que les déchets servent à des fins utiles en remplaçant effectivement d'autres matières, ce qui nécessite en particulier le caractère approprié des déchets pour remplacer ces matières.

---

[1](#) – Langue originale : l'allemand.

---

[2](#) – Directive du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO 1992, L 206, p. 7, ci-après la « directive "habitats" »).

---

[3](#) – Arrêt du 4 octobre 2007, Commission/Italie (C-179/06, EU:C:2007:578).

---

[4](#) – Arrêt du 21 juillet 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini et Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502).

---

[5](#) – Points 113 à 134 des conclusions que j'ai présentées le 4 septembre 2014 dans l'affaire Commission/Italie (C-196/13, EU:C:2014:2162).

---

[6](#) – Directive du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets (JO 1999, L 182, p. 1), telle que modifiée par la directive 2011/97/UE du Conseil, du 5 décembre 2011 (JO 2011, L 328, p. 49, ci-après la « directive sur les décharges »).

---

[7](#) – Directive du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive 2004/35/CE (JO 2006, L 102, p. 15), telle que modifiée par le règlement (CE) n° 596/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juin 2009 (JO 2009, L 188, p. 14, ci-après la « directive sur les déchets de l'industrie extractive »).

---

[8](#) – Directive du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives (JO 2008, L 312, p. 3, ci-après la « directive relative aux déchets »).

---

[9](#) – Directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2006, relative aux déchets (JO 2006, L 114, p. 9).

---

[10](#) – Directive du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets (JO 1975, L 194, p. 39), telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991 (JO 1991, L 78, p. 32).

---



[11](#) – Décision de la Commission du 18 novembre 2011 établissant des règles et méthodes de calcul permettant de vérifier le respect des objectifs fixés à l'article 11, paragraphe 2, de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil (JO 2011, L 310, p. 11).

---

[12](#) – De même, les versions en danois, en polonais et en portugais semblent suivre ce modèle.

---

[13](#) – Les versions en espagnol, en néerlandais, en roumain et en suédois semblent également suivre ce modèle.

---

[14](#) – Voir notamment arrêts du 15 octobre 2015, Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, point 17), et du 29 avril 2015, Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, point 35).

---

[15](#) – Arrêt du 22 octobre 2009, Zurita García et Choque Cabrera (C-261/08 et C-348/08, EU:C:2009:648, point 54 ainsi que jurisprudence citée).

---

[16](#) – COM(2003) 319 final.

---

[17](#) – Position du Parlement européen arrêtée en première lecture le 31 mars 2004 en vue de l'adoption de la directive 2004/.../CE du Parlement européen et du Conseil concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive.

---

[18](#) – Position commune (CE) n° 23/2005 du 12 avril 2005 arrêtée par le Conseil, en vue de l'adoption de la directive 2005/.../CE du Parlement européen et du Conseil du ... concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive 2004/35/CE (JO 2005, 172E, p. 1). Voir également document 8933/04 du Conseil, du 28 avril 2004.

---

[19](#) – Voir également arrêt du 27 février 2002, ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, point 69).

---

[20](#) – Voir définition à l'article 2, sous e), de la directive sur les décharges ci-dessus, point 10.

---

[21](#) – Arrêt du 27 février 2002, ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, points 58 à 71).

---

[22](#) – Arrêt du 16 décembre 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, point 45).

---

[23](#) – Arrêt du 7 mars 2013, Lapin luonnonsuojelupiiri (C-358/11, EU:C:2013:142, points 56 et 57).

---

[24](#) – Arrêt du 27 février 2002, ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, point 69).

---

[25](#) – Voir à cet égard également arrêt du 13 février 2003, Commission/Luxembourg (C-458/00, EU:C:2003:94, point 43).

---

[26](#) – Voir points 86 et 87 des conclusions que l'avocat général Jacobs a présentées le 15 novembre 2001 dans l'affaire ASA (C-6/00, EU:C:2001:610) ainsi que point 37 de celles qu'il a présentées le 17 janvier 2002

dans l'affaire Palin Granit et Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:24), et arrêt du 13 février 2003, Commission/Luxembourg (C-458/00, EU:C:2003:94, point 44).

---

[27](#) – Voir points 85 et 87 des conclusions que l'avocat général Jacobs a présentées le 15 novembre 2001 dans l'affaire ASA (C-6/00, EU:C:2001:610) ainsi qu'arrêt du 11 septembre 2003, AvestaPolarit Chrome (C-114/01, EU:C:2003:448, points 36 à 38).

---

[28](#) – Voir point 88 des conclusions que l'avocat général Jacobs a présentées le 15 novembre 2001 dans l'affaire ASA (C-6/00, EU:C:2001:610).

---

[29](#) – Point 87 des conclusions que l'avocat général Jacobs a présentées le 15 novembre 2001 dans l'affaire ASA (C-6/00, EU:C:2001:610).