CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 8 juin 1999 *

A — Introduction

1. Les présentes affaires ont pour objet des questions dont le Nederlandse Raad van State (Pays-Bas) saisit la Cour au sujet de l'interprétation et de l'application de la notion de déchet au sens de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets [1], telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991 [2]. Il s'agit en définitive de savoir si certaines substances traitées, qui sont brûlées dans l'industrie du ciment ou pour produire du courant, sont assimilables à des matières premières primaires ou s'il convient (encore) de les qualifier de déchets et donc de substances relevant du domaine d'application de la directive 75/442 ainsi que de son régime d'autorisation et de contrôle.

Affaire C-418/97

2. Dans cette affaire, la juridiction de renvoi se demande si le produit désigné par le terme «LUWA-bottoms» doit être considéré comme un déchet. Selon les indications de l'ordonnance de renvoi, il s'agit là de l'un des produits résultant du procédé de fabrication utilisé par ARCO Chemie Nederland (ci-après «ARCO»). Outre certaines autres substances, ce procédé de fabrication génère un flux d'hydrocarbures contenant du molybdène, qui provient des catalyseurs qui sont utilisés pour la production. Le molybdène est extrait du flux d'hydrocarbures. La substance alors obtenue est qualifiée par ARCO de LUWA-bottoms.

3. Fin 1994, ARCO avait, à propos des LUWA-bottoms, saisi le Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (ministre du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement) d'une demande qui tendait à l'exportation de déchets vers la Belgique, où ceux-ci devaient être utilisés comme combustible dans l'industrie du ciment. Leur exportation a certes été autorisée, mais en tant que déchets — ainsi qu'il avait été demandé —, et donc uniquement pour une période limitée et sous certaines conditions.

4. ARCO, qui n'avait présenté sa demande qu'à titre de précaution, pour le cas où les substances seraient qualifiées de déchets

* Langue originale: l'allemand.

1 — JO L 194, p. 39.

2 — JO L 78, p. 32.

par l'autorité, a attaqué cette décision. Selon elle, les LUWA-bottoms ne peuvent être considérés comme des déchets. Elle indique qu'il est possible de les utiliser à 100 % comme combustible sans qu'ils requièrent de traitements supplémentaires. Ils posséderaient un haut pouvoir calorifique. Lors de l'utilisation des LUWA-bottoms comme combustible dans l'industrie du ciment, le molybdène n'aurait d'ailleurs pas de conséquences néfastes pour l'environnement, car cette opération, précise-t-elle, le rend immédiatement et intégralement inopérant. Il n'y aurait d'ailleurs aucune différence avec le mazout. Selon ARCO, cette utilisation est même bénéfique pour l'environnement, en ce qu'elle permet d'économiser les réserves de combustibles naturels.

5. La juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir si le règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil, du 1er février 1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne [3], est applicable aux LUWA-bottoms. La condition d'une telle application serait qu'ils constituent des déchets au sens de la directive 75/442, qui en donne une définition à laquelle renvoie le règlement n° 259/93. Il faudrait pour cela que le détenteur se défasse de ces substances. La juridiction de renvoi se demande si cette condition peut être remplie lorsqu'un produit résultant d'un procédé de fabrication est livré pour être utilisé comme combustible.

Jugeant qu'il n'est pas non plus certain qu'il faille interpréter les annexes II A et II B de la directive 75/442 en ce sens que les substances soumises aux opérations d'élimination ou de valorisation qui y sont énumérées doivent en tout état de cause être considérées comme des déchets, le Nederlandse Raad van State soumet les questions suivantes à la Cour:

« 1) La simple circonstance que des LUWA-bottoms sont soumis à une opération mentionnée à l'annexe II B de la directive 75/442/CEE permet-elle de conclure qu'il s'agit de s'en défaire et qu'il faut dès lors considérer ladite substance comme un déchet au sens de cette directive?

2) S'il faut répondre par la négative à la première question, faut-il, pour déterminer si l'utilisation de LUWA-bottoms comme combustible revient à s'en défaire, se demander:

a) si la société perçoit les LUWA-bottoms comme un déchet, étant entendu que la possibilité de les valoriser comme combustible d'une manière environnementalement responsable sans traitement radical revêt une importance?

3 — JO L 30, p. 1.

b) si leur utilisation comme combustible peut être assimilée à un mode courant de valorisation des déchets?

c) si cette utilisation porte sur un produit principal ou sur un produit secondaire (un résidu)?»

Affaire C-419/97

6. La seconde procédure porte sur la question de savoir si des résidus de bois broyés, qui proviennent du secteur de la construction et de la démolition et sont utilisés comme combustible pour produire de l'électricité, doivent être considérés comme des déchets. Epon — une société de production d'électricité — a présenté, en janvier 1993, une demande visant à la réalisation d'un tel projet. La mise en activité d'une installation de transformation du bois en vue de son utilisation comme combustible et de son incinération a été autorisée. Cette autorisation exigeait la conclusion d'accords établissant certaines spécifications de qualité pour le bois. Des normes de concentration de certaines substances ont été fixées à cette occasion. C'est cette autorisation d'accepter du bois d'une certaine qualité qu'attaquent la Vereniging Dorpsbelang Hees, la Stichting Werkgroep Weurt+, la Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen et les Groenen Regio Gelderland — dont il est vraisemblable qu'ils défendent des intérêts liés à la protection de l'environnement.

7. Dès lors, la question qui se pose est celle de savoir si le bois doit en l'espèce être considéré comme un déchet, étant entendu qu'il convient de tenir compte du fait que la demande originelle ne visait pas à obtenir l'«autorisation d'incinérer ou de stocker des déchets». La juridiction de renvoi se demande à cet égard si «les opérations (de recyclage) éventuellement appliquées, préalablement à la combustion», aux déchets de la construction et de la démolition afin de les rendre réutilisables comme combustible ont une incidence. Elle soumet donc les questions suivantes à la Cour:

«1) La simple circonstance que des copeaux de bois sont soumis à une opération mentionnée à l'annexe II B de la directive 75/442/CEE permet-elle de conclure qu'il s'agit de s'en défaire et qu'il faut dès lors considérer ladite substance comme un déchet au sens de cette directive?

2) S'il faut répondre par la négative à la première question, faut-il, pour déterminer si l'utilisation de copeaux de bois comme combustible revient à s'en défaire, se demander:

a) si les déchets, provenant du secteur de la construction et de la démoli-

tion, à partir desquels les copeaux ont été fabriqués ont déjà fait l'objet, à un moment antérieur à celui de la combustion, d'opérations qui reviennent à s'en défaire, à savoir d'opérations visant à les rendre réutilisables comme combustible (opérations de recyclage)?

Dans l'affirmative, une opération visant à rendre un déchet réutilisable (une opération de recyclage) ne doit-elle être considérée comme une opération de valorisation d'un déchet que si elle est expressément mentionnée dans l'annexe II B de la directive 75/442, ou doit-elle l'être également si elle est analogue à une opération mentionnée dans cette annexe?

b) si la société perçoit les copeaux de bois comme un déchet, étant entendu que la possibilité de les valoriser comme combustible d'une manière environnementalement responsable sans traitement radical revêt une importance?

c) si leur utilisation comme combustible peut être assimilée à un mode courant de valorisation des déchets?»

B — Dispositions communautaires pertinentes

8. La notion de déchets qui est à la base du droit communautaire des déchets est définie à l'article 1er, sous a), de la directive 75/442. Telle que modifiée par la directive 91/156, cette définition est la suivante:

«... toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire.

...»

9. L'article 1er, sous a), prévoit en outre que la Commission établit une liste des déchets appartenant aux catégories énumérées à l'annexe I. Il s'agit là du catalogue européen des déchets [4].

10. Ladite annexe I de la directive 75/442 énumère, sous les catégories Q 1 à Q 15, différents groupes de déchets qui sont concrètement désignés. La catégorie Q 16, qui est la dernière citée, ne reçoit en revanche qu'une formulation lapidaire: «Toute matière, substance ou produit qui

4 — Décision 94/3/CE de la Commission, du 20 décembre 1993, établissant une liste de déchets en application de l'article 1er point a) de la directive 75/442 (JO 1994, L 5, p. 15).

n'est pas couvert par les catégories ci-dessus».

11. L'article 4, paragraphe 1, de la directive ordonne aux États membres de prendre les mesures nécessaires «pour assurer que les déchets seront valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement...».

12. L'annexe II A (D 1 à D 15) récapitule les opérations d'élimination des déchets telles qu'elles sont effectuées en pratique, tandis que l'annexe II B (R 1 à R 13) est consacrée aux opérations de valorisation correspondantes [5]. C'est l'opération de valorisation R 9 qui est pertinente dans les présentes affaires; la directive 91/156 la définit comme suit: «Utilisation principale comme combustible ou autre source d'énergie».

13. Comme les questions préjudicielles ont un contenu partiellement identique et qu'elles se rapportent simplement aux différents produits (LUWA-bottoms et copeaux de bois), il est possible de les traiter conjointement.

5 — Ces annexes ont été remplacées, en dernier lieu, par la décision 96/350/CE de la Commission, du 24 mai 1996, adaptant les annexes II A et II B de la directive 75/442 (JO L 135, p. 32). Dans leurs observations, les parties se réfèrent parfois à cette nouvelle version des annexes.

C — La première question

14. Par cette question, la juridiction de renvoi souhaite des éclaircissements sur le point de savoir si le fait qu'une substance soit soumise à une opération mentionnée à l'annexe II B de la directive 75/442 permet de conclure qu'il s'agit d'un déchet.

Arguments des parties

15. Les parties parviennent à la conclusion qu'il y a lieu de répondre à la première question que le fait qu'une substance soit soumise à une opération mentionnée à l'annexe II B de la directive 75/442 n'est pas suffisant pour qualifier cette substance de déchet au sens de ladite directive. Seules les motivations varient quelque peu dans leur détail.

16. Epon, par exemple, ne répond pas de façon générale à cette question, mais se concentre essentiellement sur une opération de valorisation, à savoir l'«utilisation principale comme combustible ou autre moyen de produire de l'énergie» [6]. Si toutes les substances soumises, par exemple, à une telle opération étaient considérées comme des déchets, indique-t-elle, le charbon brûlé dans une centrale électrique devrait également recevoir cette qualification. Il en irait de même pour l'essence et le kérosène.

6 — Catégorie R 1 de l'annexe II B dans la version de 1996.

Selon Epon, les opérations mentionnées à l'annexe II B ne doivent être considérées comme des opérations de valorisation que s'il s'agit de se défaire d'une substance. Epon renvoie à cet égard à la jurisprudence de la Cour selon laquelle il convient d'opérer une distinction entre la valorisation de déchets et le traitement industriel normal de produits [7]. Si l'on considérait, note-t-elle, que l'utilisation de charbon ou d'essence comme combustible revient à s'en défaire, cette distinction opérée par la Cour serait abandonnée.

17. Le gouvernement danois estime également que les annexes II A et II B de la directive se bornent à citer des exemples de méthodes pouvant être utilisées sur des substances dont il est établi qu'elles constituent des déchets.

18. La Commission souligne qu'il convient d'abord de déterminer si une substance est un déchet. Ce n'est qu'ensuite qu'intervient la nécessité d'une opération au sens de l'annexe II. Partir à l'inverse du traitement pour en déduire la qualité de déchet aboutirait dans certains cas à définir trop largement cette notion. Le mazout est cité comme exemple. La Commission propose toutefois de nuancer quelque peu la réponse, certaines catégories de l'annexe II B étant libellées d'une façon qui ne laisse subsister aucun doute sur le fait qu'il y a traitement de déchets. La circonstance qu'une matière ou substance subisse une telle opération permettrait donc de la qualifier de déchet.

19. Le gouvernement du Royaume-Uni distingue également entre les différentes possibilités de valorisation, mais en parvenant à la conclusion que l'utilisation comme combustible (R 9) [8], qui est ici pertinente, ne permet pas en soi de déduire que la substance traitée est un déchet.

20. De même le gouvernement allemand estime-t-il que les annexes II A et II B ne comportent que des indices quant à la qualité de déchet d'une substance traitée. Selon lui, certaines opérations permettent de tirer directement la conclusion que les substances traitées sont des déchets. D'autres, en revanche, ne le permettraient pas, car des matières premières pourraient tout aussi bien y être soumises. Il cite à cet égard l'exemple du charbon.

21. Le gouvernement néerlandais fait lui aussi valoir que les opérations de l'annexe II B pourraient concerner des substances autres que les déchets. Il élargit cette analyse en relevant que des déchets peuvent être soumis à des opérations qui, tels la collecte ou le transport, ne doivent pas être regardées comme une élimination ou une valorisation.

22. Le gouvernement autrichien, enfin, parvient également à la conclusion qu'il faut qu'une intention de se défaire d'une substance aboutisse à une opération de l'annexe II B pour que l'on puisse admettre

7 — Arrêt du 18 décembre 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Rec. p. I-7411, point 33).

8 — Annexe II B, telle qu'insérée par la directive 91/156.

la qualité de déchet. Dans l'affaire C-419/97, le gouvernement autrichien admet une telle intention en ce qui concerne le bois provenant du secteur de la démolition.

Analyse

23. Le libellé de la première question préjudicielle se réfère à la définition des déchets qui est inscrite à l'article 1er, sous a), de la directive 75/442. Selon cette définition, il doit s'agir d'une substance qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire. L'annexe I ne peut ici fournir de précision supplémentaire sur cette notion, car elle contient un groupe fourre-tout, la catégorie Q 16, qui vise «Toute matière, substance ou produit qui n'est pas couvert par les catégories ci-dessus», laquelle permet de considérer comme déchet pratiquement toute substance.

24. La notion de «se défaire» revêt ainsi une importance particulière. La directive 75/442 n'en contient pas de définition expresse. Dans son arrêt Inter -Environnement Wallonie, la Cour a cependant déclaré qu'il ressortait des dispositions de la directive 75/442, modifiée, notamment de ses annexes II A et II B que ce terme englobe à la fois l'élimination et la valorisation d'une substance ou d'un objet[9]. Il en résulte que l'on se défait également d'une chose lorsqu'on la destine à être valorisée. On pourrait en conclure que, chaque fois qu'une substance est soumise à une opération prévue à l'annexe II B, le détenteur s'en défait. Cette conclusion n'est cependant pas toujours recevable. Le fait que le détenteur d'une substance soumette celle-ci à une opération de l'annexe II B constitue certes un indice sérieux de son intention de s'en défaire. Mais, précisément dans le cas qui nous occupe — la valorisation comme combustible —, une telle intention ne saurait être automatiquement déduite. La catégorie correspondante de l'annexe II B a le libellé suivant dans la version de 1991: «utilisation principale comme combustible...». La formulation de 1996 est encore un peu plus nette et se trouve dans la catégorie R 1: «utilisation principale comme combustible ou autre moyen de produire de l'énergie». Or le mazout, le charbon ou d'autres énergies fossiles peuvent tout aussi bien être soumis à une telle opération. Si donc on déduisait de l'opération une intention de se défaire de la substance considérée et, par conséquent, sa qualité de déchet, il faudrait également considérer le mazout et le charbon comme des déchets. Le fait qu'une substance soit soumise à une opération de l'annexe II B constitue certes un indice sérieux de ce que le détenteur s'en défait, mais il ne permet pas de conclure dans tous les cas que la substance considérée est un déchet.

25. Faut-il distinguer entre les différentes catégories et opérations, comme le font certaines parties? Les catégories R 11 à R 13[10] parlent expressément d'utilisation,

9 — Arrêt précité à la note 7, point 27.
10 — Dans la version de 1996.

d'échange et de stockage de déchets. Il est à cet égard certain que les substances soumises à ces opérations sont par définition des déchets. Mais ces cas, justement, n'en démontrent que de manière plus évidente la nécessité de déterminer d'abord, ainsi que l'a d'ailleurs déjà relevé la Commission, si ce sont bien des déchets qui sont ensuite soumis à une opération de l'annexe II B. Or, ainsi qu'on l'a vu plus haut, on ne saurait conclure inversement que toutes les substances susceptibles d'être soumises à de telles opérations sont des déchets. C'est pourquoi il n'y a pas non plus lieu — abstraction faite des catégories R 11 à R 13 susmentionnées — de vérifier si certaines opérations ne permettraient pas de déduire la qualité de déchet. Cela exclurait d'ailleurs totalement l'élément subjectif que comporte la notion de se défaire.

D — La seconde question, sous a), dans l'affaire C-418/97 ou la seconde question, sous b), dans l'affaire C-419/97

26. Cette question vise à savoir si les conceptions sociales jouent un rôle dans la définition des déchets, de même que la possibilité de valoriser une substance comme carburant sans traitement radical et d'une manière environnementalement responsable.

Arguments des parties

27. Toutes les parties n'abordent pas expressément, dans leurs observations, les questions posées par le Tribunal. Certaines n'adoptent qu'une position générale sur les critères applicables à la notion de déchet. Il nous faut également tenir compte de ces considérations générales en examinant les arguments des parties au sujet de la seconde question, sous a), ou de la seconde question, sous b).

28. Les demanderesses dans l'affaire C-419/97 estiment que les copeaux de bois sont des déchets qui ne peuvent pas être réutilisés d'une manière environnementalement responsable. Elles exposent tout d'abord que le bois utilisé pour la fabrication des copeaux, qui est issu du secteur de la démolition, contient de nombreuses substances toxiques, susceptibles, notamment, de dégager des dioxines lors de leur combustion. Cette composition, qu'aucun traitement ne pourrait modifier, ne laisserait subsister aucun doute sur le fait qu'il s'agit de déchets. Et comme le bois renfermerait également, par exemple, des métaux lourds, il conviendrait même de les qualifier de dangereux. Les polluants mentionnés ne seraient de surcroît pas aisément discernables. C'est aussi parce que les copeaux sont fabriqués à partir de bois issu du secteur de la démolition que les demanderesses estiment qu'il convient de les qualifier de déchet, car, relèvent-elles, le détenteur ne peut pas réemployer ces matières après leur première utilisation. C'est ce qui expliquerait que les déchets soient aussi proposés gratuitement. Le détenteur entendrait ainsi se défaire de ces matières, qui ne présenteraient d'ailleurs plus aucune valeur marchande.

29. Les demanderesses soulignent en outre que les copeaux de bois pollués pourraient être employés d'une manière plus écologique dans des installations prévues pour l'incinération de déchets. Elles précisent que ces installations comportent des filtres spéciaux et que les émissions de polluants y sont également mesurées de manière appropriée.

30. Selon Epon, les copeaux de bois ne sont pas des déchets. Elle justifie cette opinion en indiquant que les copeaux peuvent être utilisés sans traitement radical et de manière environnementalement responsable dans un processus de production identique à celui dont font l'objet les matières premières primaires. De même, dans ses conclusions sous l'arrêt Inter-Environnement Wallonie [11], l'avocat général M. Jacobs est-il parvenu à la conclusion qu'il existait un consensus général entre les États de l'OCDE pour considérer que, lorsqu'une matière première secondaire ou un résidu peut être utilisé directement dans un processus ultérieur, éventuellement comme substitut d'une matière première primaire, il est peu vraisemblable que cette matière ou ce résidu constitue un déchet.

31. La Cour distingue, souligne-t-elle, entre la valorisation de déchets et le traitement industriel normal. Epon interprète ce dernier comme désignant le traitement industriel auquel sont normalement soumises les matières premières primaires. Le recyclage ou la récupération ne rentrent pas dans cette définition. Cependant, comme les copeaux de bois sont soumis aux mêmes traitements que le charbon (broyage puis combustion pour produire de l'énergie), il ne s'agit pas, selon elle, de déchets, mais d'une matière première secondaire.

32. Selon Epon, il est non seulement possible, dans ce cadre, d'utiliser des copeaux de bois comme combustible d'une manière environnementalement responsable, mais également bénéfique pour l'environnement; ainsi la substitution des copeaux de bois au charbon réduirait-elle les émissions de CO_2 lors de la combustion. Si ces copeaux étaient néanmoins considérés comme des déchets, l'environnement en subirait selon elle des conséquences négatives à un autre titre. Du fait, souligne-t-elle, des exigences particulières auxquelles est soumis le traitement des déchets, l'industrie investira moins dans leur recyclage et, dans un cas comme celui de la présente espèce, par exemple, recommencera à brûler plus de charbon. La possibilité d'utiliser une substance dans un traitement industriel normal doit, selon elle, constituer un critère supplémentaire en répondant à la question de savoir s'il convient de qualifier cette substance de déchet, et plus précisément un critère militant à l'encontre d'une telle qualification.

33. Le bois utilisé ne serait d'ailleurs pas — comme l'affirment les demanderesses — contaminé par des substances dangereuses. Il aurait fait l'objet d'exigences de nature à garantir la protection de l'environnement.

11 — Conclusions présentées le 24 avril 1997 (arrêt précité à la note 7, point 78).

34. En ce qui concerne le critère consistant à examiner s'il s'agit pour le détenteur de se défaire des copeaux de bois, Epon constate ensuite que celui-ci ne souhaite pas davantage se défaire de cette matière que le détenteur de l'énergie fossile qu'est le charbon.

35. Le gouvernement danois estime qu'il convient d'interpréter largement la notion de déchets. Cette nécessité découle selon lui de l'effet utile de la directive 75/442 et revêt une importance fondamentale pour la possibilité de légiférer dans le domaine de l'environnement. Il juge que la Cour doit maintenir sa définition de la notion de déchets, selon laquelle les traitements ultérieurs que doit subir une substance n'ont pas en eux-mêmes pour effet de l'exclure de la notion de déchet. Le fait qu'une substance puisse être utilisée ou valorisée sans traitement radical serait ainsi dépourvu de pertinence pour la question de savoir si l'on se défait d'une matière ou substance. Le gouvernement danois se réfère à cet égard aux cendres volantes, qui, bien que figurant dans le catalogue européen des déchets, sont utilisées dans la production de ciment sans subir d'autre traitement. Si l'on attachait de l'importance à la possibilité de réutiliser une substance sans traitement radical, remarque-t-il, les cendres volantes ne pourraient être qualifiées de déchets.

36. Selon le gouvernement danois, la question de savoir si une substance peut être valorisée de manière environnementalement responsable — en l'occurrence comme combustible — est tout aussi dépourvue de pertinence. La directive 75/442 viserait précisément à ce que les déchets fassent l'objet de traitements respectueux de l'environnement. La directive perdrait donc selon lui tout son sens si la question du traitement respectueux de l'environnement figurait déjà dans la définition des déchets.

37. Le gouvernement danois estime que la qualification de déchet requiert une appréciation concrète, tenant compte de divers éléments et les mettant en balance. Il cite ces éléments comme étant la composition de la substance, ainsi que son traitement antérieur et ultérieur. Aucun des critères ne pourrait à lui seul déterminer cette qualification.

38. En ce qui concerne la notion de se défaire, le gouvernement danois indique qu'elle dépend d'une appréciation concrète des souhaits ou actions du détenteur, indépendamment de ses motifs.

39. Le gouvernement autrichien est également d'avis que le fait que des substances puissent être valorisées comme carburant d'une manière environnementalement responsable ne signifie pas que, par principe, ces substances ne sont pas des déchets. S'agissant des LUWA-bottoms litigieux, il estime qu'ils ne sont pas un sous-produit visé par la production primaire, mais un résidu obtenu par la récupération des éléments de catalyseurs issus d'un flux, en soi indésirable, de particules de production. Or, précise-t-il, il n'y a guère que les sous-produits qui soient considérés comme des

«non-déchets» dans l'usage commercial courant, et non pas les résidus de résidus.

40. Il rappelle que l'article 4 de la directive 75/442 oblige à prendre les mesures nécessaires pour assurer que les déchets sont valorisés sans mettre en danger la santé de l'homme et l'environnement.

41. De l'avis du gouvernement allemand, il y a intention de se défaire d'une substance lorsque celle-ci est obtenue à l'occasion d'un processus dont elle n'est (n'était) pas l'objectif principal ou secondaire. La finalité de l'opération se détermine en fonction de l'opinion du fabricant, des usages, ainsi que de la possibilité d'utiliser la substance en respectant l'environnement et sans autre traitement préalable. Un sous-produit remplissant la dernière condition citée ne devrait pas être considéré comme un déchet.

42. Sur la notion de se défaire, entendue de manière générale, le gouvernement allemand expose qu'il s'agit d'un élément subjectif, qui ne doit cependant pas être interprété en ce sens qu'il conviendrait de tenir uniquement compte de l'affirmation du producteur selon laquelle la substance litigieuse ne constitue pas un déchet. Dans cette hypothèse, relève-t-il, l'application du droit communautaire ne dépendrait que de ce producteur. Il juge donc nécessaire de fixer des critères pour cette notion. Il renvoie sur ce point à la finalité de la directive 75/442. L'harmonisation terminologique voulue par le législateur communautaire exigerait un critère objectif pour apprécier l'intention objective ou déclarée du producteur. Dans le cadre de cette appréciation objective, poursuit-il, on peut se poser la question de savoir si les substances considérées sont telles que les dispositions communautaires en matière de contrôle et de valorisation doivent s'y appliquer afin d'écarter tous risques pour la santé humaine et l'environnement. Le gouvernement allemand renvoie sur ce point à l'observation de la Commission, selon laquelle une substance ne doit pas nécessairement présenter un caractère dangereux pour être qualifiée de déchet.

43. Selon le gouvernement allemand, l'absence de valeur marchande peut constituer un indice de ce qu'il s'agit d'un déchet, dans la mesure où elle peut amener le détenteur à abandonner la chose sans contrôle. L'appréciation s'avère plus difficile, d'après lui, lorsque la substance présente encore une valeur marchande, puisque, selon l'arrêt Tombesi e.a. [12], même une telle hypothèse n'exclut pas que l'on puisse parler de déchet. Dans ce cas de figure également, il juge nécessaire de se fonder sur la finalité du droit des déchets. Le gouvernement allemand parle à cet égard de risque typique en matière de déchets. Dans le cas où la substance en cause contient ou possède des éléments ou caractéristiques spécifiques qui obligent, lors de son utilisation, à respecter certaines conditions particulières — telles que celles prévues dans les réglementations communautaires en matière de déchets —, il s'agit de déchets

12 — Arrêt du 25 juin 1997 (C-304/94, C-330/94, C-342/94 et C-224/95, Rec. p. I-3561, point 52).

si leur composition ou leurs caractéristiques s'écartent à tel point des matières premières naturelles ou des produits usuels qu'il convient — pour préserver l'environnement — de les traiter d'une manière particulière afin d'écarter tout risque typiquement lié au traitement des déchets.

44. Dès lors que, sans avoir fait l'objet d'un traitement préalable et sans nécessiter de précautions particulières, une substance préserve aussi bien l'environnement, durant toutes les opérations de combustion, qu'un combustible primaire, elle ne constitue pas — selon le gouvernement allemand — un déchet. Le droit communautaire, relève-t-il, vise à une élimination des déchets qui soit respectueuse de l'environnement. Les États membres sont à cet égard obligés de contrôler tous les stades de la destruction des déchets. La qualification des substances de déchets doit donc dépendre du risque éventuel qu'elles présentent. Il en déduit que l'engagement du détenteur de ne valoriser ses substances que dans la fabrication du ciment ne saurait suffire à qualifier celles-ci de non-déchets lorsqu'une valorisation sans risques n'est possible que dans la production de ciment. Ce n'est, conclut-il, que si la substance continue d'être considérée comme un déchet que l'on peut contrôler qu'elle est effectivement valorisée d'une manière respectueuse de l'environnement.

45. Dans ses observations, le gouvernement néerlandais se réfère en premier lieu à la notion de se défaire et souligne que, selon la définition des déchets qui découle de cette notion, le risque ne doit pas provenir de la substance elle-même, mais réside dans la circonstance que le détenteur s'en défait. Telle que définie, la notion de déchet appelle selon lui une interprétation large. Cette nécessité résulterait, d'une part, de la finalité de la directive 75/442, qui se fonde sur la protection de la santé humaine et de l'environnement, en exigeant ainsi un haut niveau de protection, et, d'autre part, de l'annexe I, car presque toutes les substances y seraient considérées comme des déchets — de par le groupe résiduel que constitue la catégorie Q 16. Enfin, il estime que, dans sa jurisprudence, la Cour a toujours considéré que la notion de «déchet» devait être interprétée largement. Le gouvernement néerlandais cite entre autres, à ce propos, l'arrêt Inter-Environnement Wallonie [13]. La Cour y aurait également déclaré que le fait qu'une substance fasse l'objet d'une utilisation respectueuse de l'environnement n'est pas à lui seul décisif. Il conviendrait au contraire d'opérer une distinction entre les déchets et le traitement industriel normal de produits qui ne sont pas des déchets. Ce point doit, selon lui, être apprécié au cas par cas. Il mentionne à cet égard trois facteurs permettant de distinguer un déchet d'une matière première secondaire dans un processus industriel normal. Ces trois critères, dont il déclare qu'ils doivent être appréciés conjointement, sont d'une part la question de savoir si la substance est soumise à une opération de l'annexe II A ou II B de la directive 75/442. Le deuxième critère consiste dans la provenance de la substance et le troisième dans sa nature ou sa composition. En examinant si ces critères sont remplis, on tient compte de l'intention subjective du détenteur, laquelle doit cependant être objectivée dans une certaine mesure.

13 — Précité à la note 7.

46. Appliquant ensuite ces critères à l'affaire C-418/97, le gouvernement néerlandais parvient à la conclusion que les LUWA-bottoms constituent des déchets. Qu'il soit possible d'utiliser les LUWA-bottoms dans l'industrie du ciment d'une manière environnementalement responsable ne modifierait en rien cette conclusion. Ce serait également là une conséquence de l'arrêt Inter-Environnement Wallonie [14]. La possibilité d'une utilisation respectueuse de l'environnement, qui n'existerait d'ailleurs que dans le secteur de la fabrication du ciment, ne pourrait pas conduire à ne plus considérer cette substance comme un déchet. La notion de déchet ne peut pas, selon lui, être subordonnée à l'opération particulière à laquelle la substance est soumise. S'il en allait ainsi, il ne serait plus possible d'opérer un contrôle — y compris un contrôle du transport de ces substances.

47. Dans l'affaire C-419/97, le gouvernement néerlandais parvient également à la conclusion, après application des trois critères qu'il a mentionnés, que les copeaux de bois doivent être considérés comme des déchets. La question des possibilités de valorisations respectueuses de l'environnement ne jouerait donc aucun rôle.

48. Pour déterminer si une substance doit être considérée comme un déchet, le gouvernement du Royaume-Uni se fonde sur la question de savoir s'il résulte de l'annexe I de la directive 75/442 et du catalogue européen des déchets que la substance présente les caractéristiques typiques des déchets et n'est pas utilisable comme tous les autres combustibles. Ainsi les LUWA-bottoms devraient-ils considérés comme un combustible et non pas comme un déchet s'il est possible de les utiliser dans un four à ciment comme tout autre combustible, c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire de prendre des mesures particulières de protection de la santé et de l'environnement. Le fait, poursuit-il, que cette substance ne peut être utilisée comme combustible dans d'autres processus de production d'énergie n'empêche pas de la classer comme combustible plutôt que comme déchet lorsqu'elle est destinée à être brûlée dans un four à ciment. Si la substance était destinée à être utilisée comme combustible dans divers autres processus de production d'énergie nécessitant l'adoption de mesures spéciales, qui seraient inutiles en cas d'utilisation dans un four à ciment, elle serait alors un déchet. Qualifier une substance de déchet ou de non-déchet selon qu'elle est ou non utilisée dans une opération soumise au contrôle prévu par la directive 75/442 est compatible, selon lui, avec l'économie et la finalité de cette directive.

49. Lors de l'audience, le Royaume-Uni a exposé — sur la base de l'annexe I — que les LUWA-bottoms présentaient de façon tout à fait évidente des caractéristiques propres aux déchets. Selon lui, ce point résulte des catégories Q 1 et Q 8 de l'annexe I [15], car il s'agit d'un résidu de production.

14 — Précité à la note 7.

15 — Dans la version de la directive 91/156, la catégorie Q 1 se lit comme suit: «Résidus de production ou de consommation non spécifiés ci-après». La catégorie Q 8 vise les «Résidus de procédés industriels (par exemple, scories, culots de distillation, etc.)».

50. Le Royaume-Uni pose alors la question de savoir si, par opposition à un produit principal, un combustible dérivé ne comporte pas un certain élément de déchet lorsqu'il possède une valeur négative, c'est-à-dire lorsque le producteur de la matière doit payer pour que celle-ci soit utilisée comme combustible. Le Royaume-Uni cite à cet égard la jurisprudence de la Cour selon laquelle les déchets peuvent avoir une valeur commerciale [16]. Même si cela n'exclut pas dans tous les cas la portée du critère de la « valeur négative », précise-t-il, ce point montre toutefois qu'il existe encore d'autres critères pour qualifier une substance de déchet. Il souligne en outre la difficulté venant du fait que la valeur commerciale dépend des caractéristiques du marché et ne peut donc être qu'un argument parmi d'autres. Le Royaume-Uni se fonde par conséquent sur la question de savoir si le combustible dérivé peut être utilisé comme un combustible traditionnel, qui ne constitue pas un déchet.

51. Il souligne enfin qu'il convient de distinguer des produits dérivés ceux dont la durée de vie est achevée et qui ne peuvent plus être utilisés selon leur destination principale. Ceux-ci posséderaient exclusivement des caractéristiques propres aux déchets. A titre d'exemple, il cite les vieux pneus de voiture.

52. La Commission indique en premier lieu que, selon la définition figurant dans la directive 75/442, la question de savoir si le détenteur de la substance souhaite s'en défaire présente une importance pour la notion de déchet. Cette définition ne se réfère nullement, souligne-t-elle, aux conceptions de la société. Il ne s'agirait d'ailleurs pas d'un critère approprié, et ce précisément en droit communautaire, puisque la notion serait alors susceptible de varier selon les États membres, alors que la directive 75/442 a justement pour objectif d'harmoniser la terminologie. Faire dépendre la définition des (différentes) conceptions sociales causerait surtout des problèmes en matière de transport international de déchets.

53. La directive 75/442 ne se réfère pas davantage, selon elle, à une conception commune à tous les États membres. La Commission conteste d'ailleurs qu'il existe, au niveau de l'OCDE, un consensus formel entre les différents États sur la notion de déchet. Elle déclare disposer de documents de l'OCDE dont il ressort clairement que certains États membres sont d'avis différent.

54. La possibilité d'utiliser une substance comme combustible sans traitement radical et d'une manière environnementalement responsable serait également dénuée de pertinence en vertu de la directive 75/442. La Commission renvoie sur ce point à l'arrêt Inter-Environnement Wallonie [17]. Selon elle, il ressort en outre de la rubrique Q 14 de l'annexe I [18] de la directive qu'il n'est pas en soi nécessaire qu'un produit

16 — Arrêt Tombesi e.a., précité à la note 12.

17 — Précité à la note 7.

18 — Dans la version de la directive 91/156, cette catégorie vise les « Produits qui n'ont pas ou plus d'utilisation pour le détenteur (par exemple articles mis au rebut par l'agriculture, les ménages, les bureaux, les magasins, les ateliers, etc.) ».

soit dangereux. Dès lors qu'il n'est plus utile à son détenteur et que celui-ci s'en défait, ce produit constitue un déchet au sens de la directive 75/442. Le simple fait, poursuit-elle, que le détenteur ne veuille plus du produit emporte le risque qu'il soit laissé à l'abandon de façon incontrôlée, ce que le législateur communautaire a précisément entendu éviter par la directive — article 4.

55. Elle souligne que la directive 75/442 impose que toute élimination ou valorisation de déchets se fasse d'une manière environnementalement responsable. Elle en déduit donc que le simple fait qu'un tel traitement soit possible ne saurait à lui seul constituer un indice de ce qu'une chose ne doit plus être qualifiée de déchet.

56. Si — à l'instar du Royaume-Uni — on se fondait exclusivement sur le point de savoir si une substance, telle que les LUWA-bottoms, n'entraîne pas de pollution lors d'une certaine valorisation, les contrôles — y compris des transports ultérieurs — cesseraient d'être possibles. L'utilisation effective de la substance dans l'industrie du ciment serait tout aussi peu vérifiable. Ni le libellé de la définition ni la finalité des textes communautaires ne permettraient donc d'exclure certaines substances de la notion de déchet au seul motif qu'elles peuvent être valorisées sans incidences négatives pour l'environnement. La question de savoir si une substance est un déchet dépendrait ainsi du point de savoir si le détenteur s'en défait et non des possibilités d'utilisation ultérieure.

57. Selon la Commission, la valeur calorifique d'une substance ne constitue pas non plus un critère permettant de déterminer la qualité de déchet. En ce qui concerne la valeur marchande de certaines substances, la Commission souligne qu'elle peut varier d'un jour à l'autre. Même dans l'hypothèse où des déchets possèdent une valeur marchande — parce qu'ils constituent un combustible plus économique que les produits normalement utilisés —, il convient, précise-t-elle, de tenir compte du fait qu'ils peuvent contenir des polluants et que les nécessaires règles de contrôle cesseraient de s'appliquer si ces substances n'étaient plus qualifiées de déchets.

58. Dans ses observations finales, la Commission relève enfin que, selon la jurisprudence de la Cour, les déchets doivent être considérés comme des produits dont la circulation, conformément à l'article 30 du traité CE (devenu, après modification, l'article 28 CE), ne devrait pas en principe être empêchée [19]. Qualifier une substance de déchet a pour effet, précise-t-elle, d'imposer certaines restrictions applicables à l'utilisation comme carburant, en vue de protéger l'environnement et la santé humaine. En font partie, selon elle, la nécessité d'une autorisation pour l'exportation ainsi que la constitution d'une garantie bancaire, afin d'assurer que les déchets soient éliminés ou valorisés d'une manière

19 — Arrêt du 17 mars 1993, Commission/Conseil (C-155/91, Rec. p. I-939, point 12)

véritablement respectueuse de l'environnement dans l'État de destination.

Analyse

59. La définition de la notion de déchet inscrite à l'article 1er, sous a), de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, fait référence, d'une part, à l'annexe I et, d'autre part, à la question de savoir si le détenteur se défait de la substance considérée ou s'il a l'intention ou l'obligation de s'en défaire. Comme la catégorie Q 16 de l'annexe I permet de qualifier de déchets la quasi-totalité des substances et que cette annexe est donc inutilisable pour définir la notion de «déchet», le concept de se défaire devient déterminant pour la définition de ce terme. Les deux premiers au moins des trois cas cités ne sont toutefois d'aucune aide, puisqu'il s'agit de notions subjectives, qu'il convient d'objectiver pour permettre un contrôle. La question de savoir si une substance est considérée comme un déchet et si les règles de contrôle dans le domaine du droit des déchets s'y appliquent ne saurait dépendre des déclarations du producteur quant à son intention de s'en défaire. Il serait par ce biais très facile de contourner les exigences du droit des déchets. On doit donc établir d'autres critères pour définir ce qu'est un déchet.

60. Le troisième cas envisagé, l'obligation de se défaire, n'aide pas davantage à définir la notion de déchet. Il ne vise qu'un aspect de la notion de se défaire et est en outre trop imprécis. L'article 4 ne spécifie pas davantage cette notion. Il dispose certes que les déchets sont valorisés ou éliminés en respectant l'environnement, ce qui pourrait être assimilé à une obligation de se défaire. Mais il en ressort simplement que la notion de se défaire englobe l'élimination ou la valorisation. Ce disant, on ne précise en rien quelles opérations possibles sont visées. Il convient à cet égard de mentionner également le sixième considérant de la directive 91/156, qui indique qu'il est souhaitable d'encourager le recyclage des déchets et leur réutilisation comme matières premières, et qu'il peut être nécessaire d'arrêter des règles spécifiques pour les déchets réutilisables. Selon les déclarations de la Commission, ces règles n'ont pas encore été arrêtées; ce serait pourtant là une tâche tout à fait indispensable à une meilleure définition de la notion de déchet, puisque les différentes opérations influent considérablement sur celle-ci [20].

61. La juridiction de renvoi demande à présent si les conceptions sociales relatives à la notion de déchet peuvent servir de critère supplémentaire pour définir cette notion. Une telle démarche pose cependant problème du simple fait qu'elle utilise une notion subjective pour définir une autre notion subjective. Comme le relève la Commission, ces conceptions peuvent d'ailleurs varier selon les différents États membres. On irait à l'encontre de l'harmonisation voulue par la directive 75/442. Le troisième considérant de la directive 91/156

20 — De la réponse de la Commission à la question écrite du député du Parlement européen Gianni Tamino (n° E-3123/98), il ressort également que la Commission n'a présenté aucune proposition de modification de la directive 75/442, ce qu'elle estime toutefois nécessaire pour modifier la notion de déchet. Selon la Commission, l'interprétation reste donc du seul ressort de la Cour (JO 1999, C 135, p. 169).

affirme que, pour rendre plus efficace la gestion des déchets dans la Communauté, il est nécessaire de disposer d'une terminologie commune et d'une définition des déchets. Cet objectif ne saurait être atteint avec un critère susceptible de faire l'objet de caractérisations distinctes dans les différents États membres. L'adoption de ce critère pourrait même entraver le système de contrôle commun. Une telle situation est envisageable en matière de transports internationaux de déchets lorsque la substance n'est pas considérée comme un déchet dans un État membre et que la livraison n'est donc pas déclarée dans l'État de destination [21].

62. La juridiction de renvoi demande à cet égard s'il est important qu'une substance puisse être valorisée comme carburant sans traitement radical et d'une manière environnementalement responsable. En ce qui concerne ces critères, il convient de souligner que l'article 4 de la directive 75/442 impose que les déchets soient valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement. Comme cette exigence s'applique à tous les déchets, la directive considère ainsi qu'il est toujours possible d'éliminer ou de valoriser des déchets d'une manière environnementalement responsable. Si donc l'on excluait de la notion de déchet toutes les substances pouvant être éliminées ou valorisées de cette manière, il n'y aurait plus de déchet au sens de la directive 75/442.

21 — Règlement n° 259/93.

63. Il convient en outre à cet égard de renvoyer à la jurisprudence de la Cour. Dans son arrêt Inter-Environnement Wallonie [22], celle-ci a jugé, après avoir d'abord cité l'article 4 de la directive 75/442, que les opérations d'élimination ou de valorisation faisant partie d'un processus de production industrielle relevaient également de la directive lorsque celles-ci n'apparaissaient pas comme constituant un danger pour la santé de l'homme ou pour l'environnement [23]. Le simple fait qu'une substance est intégrée, directement ou indirectement, dans un processus de production industrielle ne l'exclut pas de la notion de déchet au sens de l'article 1er, sous a), de la directive 75/442 [24]. Il en découle que les critères évoqués à cet égard par la juridiction de renvoi ne peuvent être pris en compte pour définir la notion de déchet, ou tout au moins qu'ils ne peuvent l'être qu'à titre complémentaire.

64. La Cour a jugé au contraire qu'il convenait d'opérer une distinction entre la valorisation de déchets au sens de la directive 75/442 et le traitement industriel normal de produits qui ne sont pas des déchets, quelle que soit par ailleurs la difficulté de cette distinction [25]. Une telle distinction n'est possible qu'au cas par cas. Il convient à cet égard de se demander si toutes les circonstances de l'affaire justifient ou requièrent que la substance consi-

22 — Précité à la note 7.
23 — Précité à la note 7, point 30.
24 — Arrêt précité à la note 7, point 34.
25 — Arrêt précité à la note 7, point 33.

dérée soit incluse dans la gestion des déchets prévue par la directive.

65. Ainsi qu'il apparaît à la lecture de la directive, les déchets sont susceptibles de présenter certains risques, qui nécessitent des mesures et des contrôles spécifiques. Ainsi l'article 3, paragraphe 1, sous a), impose-t-il de prendre des mesures appropriées pour promouvoir la réduction de la production de déchets et *de leur nocivité*. Cet objectif doit être atteint, notamment, grâce à la mise sur le marché de produits conçus de telle sorte qu'ils « ne contribuent pas ou qu'ils contribuent le moins possible, par leurs caractéristiques de fabrication, leur utilisation ou leur élimination, à accroître la quantité ou la *nocivité* des déchets et les risques de pollution » [26]. Que les déchets sont considérés comme des substances susceptibles, d'une manière ou d'une autre, de présenter des risques pour la santé de l'homme et l'environnement ressort du fait que l'article 4, paragraphe 1, de la directive impose de garantir la valorisation ou l'élimination des déchets en veillant précisément à écarter ces risques.

66. La directive prévoit en outre de nombreuses mesures visant à éviter la réalisation du risque inhérent aux déchets. Ainsi, des plans de gestion des déchets doivent être établis (article 7), et les entreprises s'occupant de l'élimination ou de la valorisation des déchets doivent obtenir une autorisation (articles 9 et 10) ou sont soumis à un enregistrement auprès des autorités compétentes (article 11, paragraphe 2). Ces entreprises sont en outre soumises, en vertu de l'article 13, à des contrôles périodiques et certaines sont obligées de tenir un registre indiquant les mesures qu'elles prennent (article 14).

67. Ainsi qu'il ressort du douzième considérant de la directive 91/156, le suivi des déchets doit être assuré de leur production à leur élimination définitive. Il convient à cet égard de souligner que le fait de qualifier une substance de déchet entraîne également l'application d'autres dispositions, qui font référence à la notion de déchet de la directive 75/442. On citera, par exemple, le règlement n° 259/93, qui prévoit un contrôle des transports de déchets. Ainsi qu'il résulte de l'ensemble des observations qui précèdent, le législateur communautaire considère que les déchets, c'est-à-dire les substances dont leur détenteur se défait, comportent certains risques potentiels.

68. Comme l'expose à bon droit la Commission, ce risque typique que présentent les déchets ne réside pas nécessairement dans la seule nature du produit. Il peut également provenir du fait que le détenteur s'en défait et que celui-ci est donc abandonné ou stocké sans contrôle. La Commission cite à cet égard la catégorie Q 14 de l'annexe I, qui compte également parmi les déchets les produits qui n'ont pas ou plus d'utilisation pour le détenteur. Cette description n'évoque pas un risque inhérent au produit, mais indique simplement que la substance n'est plus affectée à sa destination première. Or un contrôle devient nécessaire sitôt que la substance cesse d'être

26 — Article 3, paragraphe 1, sous a), deuxième tiret; c'est nous qui soulignons.

utilisée, et il doit s'effectuer jusqu'à la date d'élimination ou de valorisation de la chose, de manière à ce que la santé ou l'environnement ne subisse aucun dommage. Si des substances qui, en soi, ne sont pas dangereuses relèvent de ces contrôles, il doit a fortiori en aller de même pour les substances qui contiennent des éléments nocifs, comme c'est par exemple le cas des copeaux de bois litigieux en l'espèce, qui, du fait qu'ils sont contaminés par des substances cancérigènes et autres, sont dangereux. Il convient néanmoins de signaler qu'il appartient au juge national de déterminer si les agents polluants contenus dans le bois provenant du secteur de la démolition et les copeaux fabriqués à partir de celui-ci existent réellement.

69. Ainsi, dès lors que, dans les circonstances données, la substance en cause peut être considérée comme générant un risque et qu'elle doit de ce fait être soumise au suivi prévu par la directive 75/442, ce suivi doit s'exercer jusqu'à la fin du processus d'élimination ou de valorisation [27], c'est-à-dire qu'elle doit être qualifiée de déchet jusqu'à cet instant. Il n'en va pas différemment pour une substance telle que les LUWA-bottoms, qui peut éventuellement faire l'objet d'une certaine opération de valorisation sans le moindre dommage pour l'environnement ou la santé. Ce produit doit également être soumis jusqu'à la fin de l'opération au contrôle spécifiquement prévu pour les déchets, car c'est la seule façon de garantir qu'il fait lui aussi l'objet d'une valorisation respectueuse de l'environnement. Or, aussi longtemps qu'il y a lieu de le soumettre à cette surveillance, il doit être considéré comme un déchet.

70. Des considérations analogues s'appliquent au bois ou aux copeaux contenant des substances nocives. Comme la nécessaire surveillance porte également sur les opérations à effectuer, il est certain que des substances polluantes, ou qui ne peuvent être valorisées sans risque dans toutes les opérations, ne sauraient être valorisées dans des opérations normales au même titre que des produits qui ne sont pas des déchets. La valorisation des déchets doit donc être délimitée sur la base des risques potentiels que présentent typiquement les déchets par rapport à un traitement industriel normal. Lorsque des matières premières (primaires) habituelles, qui ne constituent pas des déchets, sont remplacées, dans le traitement industriel usuel, par des substances qui remplissaient originellement une autre fin et qui, désormais, ne peuvent ou ne doivent plus (ou n'ont encore jamais pu) servir à cette fin, et qui sont alors affectées à une autre utilisation, et qui, de ce fait, peuvent présenter un certain risque, on ne saurait parler d'un processus de production normal.

71. Il en va également ainsi lorsque les déchets peuvent être valorisés sans conditions supplémentaires et en l'absence d'incidence négative sur la santé et l'environnement. Même dans ce cas, il est nécessaire que la substance continue — jusqu'à la disparition du risque propre aux déchets — d'être soumise à la surveillance étendue prévue par les règles communautaires, de manière à ce les autres exigences de la

27 — Douzième considérant de la directive 75/442.

directive 75/442 puissent être remplies et garanties, telles que celles visant à promouvoir, par rapport à l'élimination des déchets, leur valorisation par recyclage, réemploi, récupération ou toute autre action [28]. C'est pourquoi l'argument d'Epon selon lequel les copeaux de bois peuvent être utilisés comme substitut du charbon sans risque pour l'environnement ne saurait lui-même conduire ici à une autre conclusion.

72. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que les opérations dont une substance fait ultérieurement l'objet sont dénuées d'influence décisive sur sa qualification de déchet. Le point de savoir si le produit en cause possède une valeur marchande n'est pas non plus directement de nature à renseigner sur la qualité de déchet. Ainsi la Cour a-t-elle jugé dans son arrêt Tombesi e.a. que le système de surveillance et de gestion établi par la directive 75/442, modifiée, vise à couvrir tous les objets et substances dont le propriétaire se défait, même s'ils ont une valeur commerciale et sont collectés à titre commercial aux fins de recyclage, de récupération ou de réutilisation [29]. Le fait qu'une substance ne possède (plus) de valeur marchande ne peut tout au plus constituer qu'un indice d'une intention du détenteur de s'en défaire.

28 — Article 3, paragraphe 1, sous b).

29 — Arrêt précité à la note 12, point 52.

E — La seconde question, sous a), dans l'affaire C-419/97

73. Cette question vise à déterminer à partir de quel moment et par quelle opération un déchet cesse d'être tel.

Arguments des parties

74. De l'avis des demanderesses dans l'affaire C-419/97, le déchiquetage des déchets — en l'occurrence, des copeaux de bois — ne conduit pas à leur faire perdre leur caractère de déchet. Tous les composants s'y trouveraient encore. Ne plus considérer ce produit comme un déchet pourrait conduire à ce que le transport de déchets ne soit plus contrôlé. Tout comme pour le bois provenant du secteur de la démolition, il serait alors possible de brûler de vieux pneus de voiture, par exemple, après leur avoir fait subir certaines transformations. La réutilisation économique ne saurait, selon elles, constituer un critère de la définition d'un non-déchet. La combustion, affirment-elles, est une opération relevant de la catégorie R 9 de la directive 75/442 [30], et ce n'est qu'ensuite que l'on peut considérer que le produit a perdu sa qualité de déchet. La vente à Epon n'aurait eu d'autre objet que de permettre au détenteur de contourner les exigences s'appliquant au traitement de déchets dangereux. Même si le produit perdait sa qualité

30 — Dans la version de la directive 91/156, celle-ci a le libellé suivant: «Utilisation principale comme combustible ou autre source d'énergie».

de déchet, il conviendrait, ajoutent-elles, de contrôler son devenir.

75. Selon Epon, les copeaux de bois sont le produit d'un processus de recyclage. Lors de ce processus, indique-t-elle, les matériaux sont notamment réduits en poudre, à défaut de quoi ils ne pourraient être utilisés dans une centrale électrique. On obtient ainsi, selon elle, une matière première secondaire, c'est-à-dire un nouveau produit, qui ne constitue plus un déchet. L'origine de ce produit est à cet égard sans importance. Epon se réfère sur ce point à l'OCDE et indique qu'il existe un consensus sur le fait qu'une matière première secondaire ou un résidu susceptible d'être utilisé directement dans un processus ultérieur, le cas échéant comme substitut d'une matière première primaire, ne peut guère être considéré comme un déchet. Elle renvoie également, dans ce contexte, à l'arrêt Inter-Environnement Wallonie [31], dont il résulte que le simple fait qu'une substance est intégrée dans un processus de production industrielle ne l'exclut pas de la notion de déchet au sens de la directive 75/442. Le produit final d'un tel traitement ne pourrait toutefois, selon Epon, être considéré comme un déchet, mais constituerait au contraire une matière première secondaire. Même si l'on se fonde sur le critère «se défaire», poursuit-elle, cette conclusion ne se modifie en rien, puisqu'il n'existe pas de volonté de se défaire d'une matière première secondaire. Il suffirait, pour s'en convaincre, de se référer à l'objectif de la directive 75/442, qui est d'éviter et de réduire les déchets. Ce qui, justement, ne s'applique pas aux matières premières secondaires — telles que les copeaux de bois.

76. Epon précise enfin que l'application du système de contrôle des déchets aux matières premières secondaires ne profiterait pas à l'environnement, dans la mesure où elle poserait des problèmes de rentabilité, par exemple, en ce qui concerne le projet de combustion des copeaux de bois. Si les matières premières secondaires étaient qualifiées de déchets, il serait difficile d'investir dans leur valorisation. On utiliserait à leur place des énergies primaires. Or la seule différence entre les matières premières primaires et les matières premières secondaires résiderait dans leur origine, laquelle est dénuée de pertinence pour la question de savoir s'il s'agit, pour le détenteur d'une substance, de s'en défaire.

77. Le gouvernement danois estime qu'un simple déchiquetage ne peut faire perdre aux produits leur qualité de déchet. Si par exemple, note-t-il, les portes des incinérateurs sont trop petites, de sorte que les déchets doivent être broyés, on ne peut pas considérer que la substance cesse ensuite d'être un déchet. Une telle thèse serait inacceptable du point de vue de la protection de l'environnement. Il n'en juge pas moins possible, sur le plan des principes, qu'une substance perde la qualité de déchet. Il conviendrait alors de la traiter comme une matière première primaire, et son détenteur ne devrait pas s'en défaire.

31 — Précité à la note 7.

78. Le gouvernement autrichien considère le processus consistant à se défaire d'une chose comme un processus qui, en l'espèce, commence avec le bois provenant du secteur de la démolition. Le déchiquetage ne constituerait qu'une opération préalable, nécessaire et liée au traitement final, à savoir l'utilisation comme combustible. La véritable valorisation ne se produirait qu'à cette seconde étape. Il pourrait, selon lui, en aller différemment pour le bois non contaminé, lorsque celui-ci est fabriqué en respectant des critères de qualité spécifiques en vue de sa commercialisation comme combustible.

79. Le gouvernement allemand souligne que la législation communautaire ne fournit aucune indication relative à la disparition de la qualité de déchet. Selon lui, c'est uniquement lorsque l'opération de valorisation est achevée que l'on peut considérer qu'il n'y a plus de déchets. Ce n'est normalement le cas, ajoute-t-il, qu'une fois que le potentiel énergétique de la substance a été valorisé — et ce d'une manière respectant l'environnement, conformément à l'article 4 de la directive 75/442. Les catégories D 14, D 15, mais aussi R 11 et R 12 [32] des annexes montreraient que cette valorisation peut se dérouler en plusieurs étapes. Pour pouvoir alors apprécier quand un tel processus s'achève et qu'un déchet cesse d'être tel, le gouvernement allemand renvoie de nouveau à la finalité du droit communautaire des déchets. En cas de séparation des déchets, seuls les résidus du triage, qui ne sont pas utilisables et présentent éventuellement un risque que comportent typiquement les déchets, doivent selon lui continuer à être considérés comme des déchets.

80. Le gouvernement néerlandais estime également qu'une substance peut perdre son caractère de déchet. La composition de la substance résultant de la valorisation doit alors selon lui faire apparaître qu'il ne s'agit plus d'un déchet. Un prétraitement dont l'exécution est nécessaire à l'utilisation d'une substance comme combustible ne peut être, indique-t-il, considéré comme une opération faisant perdre à ladite substance son caractère de déchet. Le prétraitement, tel qu'il s'est déroulé en l'espèce, ne viserait pas à détruire directement la substance, mais à la rendre susceptible d'une opération de valorisation. Ce prétraitement serait donc subordonné à l'opération spécifique de valorisation. On ne saurait donc considérer, conclut-il, que le prétraitement génère une matière première secondaire.

81. Le Royaume-Uni se réfère de nouveau à cet égard aux produits dont la durée de vie est écoulée. Ceux-ci également ne pourraient perdre leur caractère de déchet qu'une fois les opérations de transformation entièrement achevées. Se pose alors la question de savoir quand les conditions d'une telle récupération sont réunies. Selon le Royaume-Uni, le produit de cette récupération doit être comparable à un produit original. En ce qui concerne les copeaux de bois, le Royaume-Uni précise que le tri du bois provenant des déchets de démolition en vue d'une réutilisation est une opération

32 — Dans la version de la directive 91/156, ces catégories sont libellées comme suit:
D 14: Reconditionnement préalable à l'une des opérations de la présente annexe
D 15: Stockage préalable à l'une des opérations de la présente annexe...
R 11: Utilisation de déchets obtenus à partir de l'une des opérations visées aux points R 1 à R 10
R 12: Échange de déchets en vue de les soumettre à l'une quelconque des opérations visées aux points R 1 à R 11.

de la catégorie R 3 de l'annexe II B, recyclage ou récupération des substances organiques [33]. Si cette opération n'était pas considérée comme une récupération, relève-t-il, cette activité ne pourrait relever de la directive 75/442 et de son contrôle. Le fait que les copeaux ne sont pas mentionnés dans l'annexe ne joue selon lui aucun rôle. Il estime que la valorisation est achevée lorsque le bois peut être utilisé comme matière première à l'instar de tout autre bois sans nécessiter de nouvelles mesures. Si toutefois les copeaux de bois présentaient encore des caractéristiques typiques d'un déchet, si bien que d'autres mesures de valorisation au sens de la directive seraient nécessaires, il conviendrait selon lui de les qualifier de déchets.

82. Enfin, la Commission souligne que certaines des opérations de l'annexe II B peuvent faire perdre à la substance qui y est soumise son caractère de déchet. Il n'en irait cependant pas ainsi de toutes les opérations — elle cite comme exemple la catégorie R 13 [34] — et aucune de ces opérations ne serait d'ailleurs constituée en l'espèce. Pour expliquer sa position, la Commission renvoie à l'article 1er, sous b), de la directive 75/442 et à la définition du producteur de déchets qui y figure, dont relève également toute personne qui a effectué des opérations de prétraitement, de mélange ou autres conduisant à un changement de nature ou de composition de ces déchets. Elle cite en outre l'article 1er, sous d), qui définit la gestion comme recouvrant la collecte, le transport, la valorisation et l'élimination des déchets. En vertu de ces dispositions, certaines opérations pourraient donc précéder l'élimination ou la valorisation sans pour autant modifier en rien le caractère de déchets. Elle estime que le tri du bois relève sans doute de la définition inscrite à l'article 1er, sous g), tandis que la transformation en copeaux de bois constitue un prétraitement. Si le bois n'était pas réduit en copeaux, note-t-elle, il ne pourrait vraisemblablement pas être utilisé comme combustible, mais devrait être simplement incinéré. Cette préparation mettrait ainsi les déchets, qu'il aurait fallu sinon éliminer, en état d'être valorisés comme combustible. C'est cette dernière opération qui constituerait la véritable valorisation.

83. Si l'on ne suivait pas cette thèse, estime-t-elle, le domaine d'application des règles communautaires relatives aux déchets en serait réduit. Dans de nombreux cas, des déchets ne seraient plus considérés comme tels au seul motif qu'ils auraient subi une certaine transformation en vue de permettre leur valorisation comme substance. Mais c'est aussi toute possibilité d'exercer un contrôle et de protéger l'environnement qui cesserait par la même occasion.

84. Dans ces conditions, la Commission juge qu'il n'est plus nécessaire de se prononcer sur la deuxième partie de la question. Elle précise cependant que l'annexe II B n'est pas exhaustive, c'est-à-dire qu'une certaine opération peut être considérée comme une valorisation même si elle n'est pas expressément mentionnée dans l'annexe. Comme l'annexe II B pourrait être aisément complétée, il conviendrait de

33 — Cette catégorie est reprise sous R 2 dans la directive 91/156.

34 — Dans la version de 1996, celle-ci est libellée comme suit: « Stockage de déchets préalablement à l'une des opérations numérotées R 1 à R 12... ».

faire preuve d'une prudence particulière en qualifiant de « valorisation » une opération qui n'y est pas mentionnée.

Analyse

85. Il est exact que les opérations de valorisation de la nature de celles indiquées à l'annexe II B peuvent générer de nouvelles substances qui doivent être considérées non plus comme des déchets, mais comme des matières premières secondaires. Il est également vrai que la directive 75/442 impose de promouvoir les actions visant à obtenir de telles matières [35]. La question est toutefois de savoir si une telle matière première secondaire a été produite en l'espèce.

86. Il est incontestable que, dans la présente affaire, les déchets de démolition constituent des déchets au sens de la directive 75/442. Si l'on se fonde maintenant sur le critère déjà utilisé pour définir la qualité de déchet, il convient ici de se demander si ces déchets ont permis d'obtenir une matière qui ne présente plus les risques potentiels que comportent typiquement les déchets. Epon estime que c'est le cas, en raison des opérations auxquelles les déchets ont été soumis. Ces opérations consistent à trier les éléments qui sont en bois puis à les broyer. Cette constatation fait toutefois apparaître que la composition du bois n'a pas varié. Autrement dit, les agents nocifs — s'ils existaient — sont toujours présents dans le bois réduit en poudre. Il ressort également de l'arrêt Tombesi e.a. et des conclusions présentées dans cette même affaire que des déchets ne sont pas exclus du domaine d'application du droit communautaire au seul motif qu'ils sont triturés, sans que leurs caractéristiques soient en rien modifiées [36].

87. La qualité de déchet n'a donc pas disparu. On n'est pas en présence d'une nouvelle substance qui n'a plus à être soumise à la surveillance prévue dans le cadre de la gestion des déchets. C'est d'autant plus vrai que le produit est destiné à être brûlé au cours d'une opération ultérieure.

88. Les opérations effectuées en l'espèce constituent donc un traitement préparatoire de la combustion ultérieure, qui est la véritable valorisation. Le fait que les actions préparatoires peuvent être considérées comme une récupération des substances organiques qui ne sont pas utilisées comme solvants, et donc comme une opération de valorisation au sens de la catégorie R 2 de l'annexe II B [37] de la directive 75/442, ne conduit pas à une autre conclusion. Des substances qui ont été soumises à un traitement prévu à l'annexe II B peuvent encore tout à fait posséder le caractère de déchet. C'est à bon droit que la Commission renvoie à cet égard aux catégories R 11 à R 13 de l'annexe II B. Chacune de ces catégories fait mention des opérations

35 — Article 3, paragraphe 1, sous b), premier tiret.

36 — Arrêt précité à la note 12, points 53 et 54; conclusions dans cette affaire, point 61.

37 — Dans la version de la directive 91/156.

visées aux points R 1 à R 10 et des déchets obtenus à partir de celles-ci. Il en ressort que la directive 75/442 considère elle-même qu'il peut subsister des déchets même après application des catégories R 1 à R 10. De la catégorie D 13 de l'annexe II A — regroupement préalable à l'une des opérations de la présente annexe[38] —, on peut déduire que les opérations d'élimination peuvent elles aussi se dérouler en plusieurs étapes.

89. Enfin, il nous reste encore à envisager la définition de la notion de producteur inscrite à l'article 1er, sous b), de la directive 75/442. Y est définie comme producteur «toute personne dont l'activité a produit des déchets ('producteur initial') et/ou toute personne qui a effectué des opérations de prétraitement, de mélange ou autres conduisant à un changement de nature ou de composition de ces déchets». Il en résulte que la personne qui a modifié la nature ou la composition des déchets reste un producteur de déchets, de sorte que les substances considérées doivent toujours être qualifiées de déchets.

90. Il y a donc lieu de conclure que les opérations dont le bois provenant du secteur de la démolition a fait l'objet en l'espèce ne sont en tout état de cause pas suffisantes pour écarter les risques émanant de la substance et que comportent typiquement les déchets, si bien que celle-ci conserve la nature d'un déchet.

91. Dans ces conditions, il n'est plus utile de répondre à la deuxième partie de la question. Par souci d'exhaustivité, on soulignera toutefois que, aux termes de sa note introductive, l'annexe II B de la directive 75/442, telle qu'insérée par la directive 91/156, vise à récapituler les opérations de valorisation telles qu'elles sont effectuées en pratique. On peut en déduire que d'autres opérations sont également envisageables, même si elles ne sont pas effectuées en pratique. Ce serait contrevenir à l'objectif de la directive, c'est-à-dire à la protection de la santé et de l'environnement, que de ne pas intégrer dans son champ d'application d'autres opérations de valorisation possibles. Cela reviendrait en effet à soustraire ces opérations — et donc les substances traitées — de la surveillance prévue par les règles communautaires.

F — La seconde question, sous b), dans l'affaire C-418/97 ou la seconde question, sous c), dans l'affaire C-419/97

92. Par cette question, la juridiction de renvoi demande si le fait que la substance subisse un certain traitement, assimilable à un mode courant de valorisation des

38 — Dans la version de la directive 91/156.

déchets, permet de conclure qu'elle présente un caractère de déchet.

Arguments des parties

93. Toutes les parties ne prennent pas expressément position sur cette question. Certaines renvoient à leurs observations relatives à la première question. C'est le cas du gouvernement danois qui souligne une nouvelle fois que la définition d'un déchet ne saurait dépendre des modes de traitement qui lui sont appliquées ultérieurement. S'il en allait ainsi, affirme-t-il, le développement de nouvelles méthodes technologiques, qui ne correspondent pas nécessairement aux modes courants de valorisation des déchets, aurait d'ailleurs pour conséquence de restreindre toujours plus la notion de déchet.

94. Epon renvoie elle-même tout d'abord à la première question, pour indiquer ensuite qu'il convient de distinguer entre la valorisation des déchets par incinération et l'usage de matières premières secondaires (combustibles). Dans la mesure, relève-t-elle, où par «mode courant de valorisation des déchets», on entend une utilisation qui n'est pas identique ou analogue à l'utilisation de matières premières primaires (combustibles), ce critère du mode courant de valorisation des déchets gagne ici une certaine importance. La question de savoir si l'utilisation de copeaux de bois comme combustible est assimilable à un mode courant de valorisation des déchets pourrait donc être pertinente pour répondre à la question de savoir si l'on est en présence de déchets. A cet égard, il faudrait supposer qu'une valorisation comme combustible qui est comparable à l'utilisation d'énergies primaires n'est pas considérée comme un mode courant de valorisation des déchets.

95. La Commission souligne que le juge de renvoi a déjà répondu lui-même à la question en relevant que toute utilisation d'une substance comme combustible reviendrait à s'en défaire si le critère du mode courant de valorisation était appliqué sans réserve. La Commission renvoie en outre à sa réponse à la première question. Elle parvient ainsi à la conclusion que le simple fait qu'une substance soit soumise à un mode courant de valorisation ne suffit pas à considérer celle-ci comme un déchet.

Analyse

96. Le juge de renvoi ne se réfère pas expressément, dans sa question, à l'annexe II B de la directive 75/442. Conformément à sa note introductive, celle-ci vise les opérations de valorisation telles qu'elles sont effectuées en pratique. On peut en déduire qu'au moins certaines des opérations de valorisation mentionnées à l'annexe II B sont à compter parmi les modes courants de valorisation. C'est certainement le cas de l'utilisation comme combustible. Il convient toutefois à cet égard de renvoyer aux considérations relatives à la première question, dont il résulte que les opérations mentionnées à l'annexe II B peuvent, le cas échéant, s'appliquer à des

matières premières. On rappellera ici l'exemple de la combustion du pétrole ou du charbon. Le fait qu'une substance soit soumise à une opération qui est assimilable à un mode courant de valorisation des déchets n'autorise donc pas nécessairement à considérer que le détenteur a voulu se défaire de cette substance. Il ne saurait tout au plus s'agir que d'un indice parmi d'autres d'une intention du détenteur de se défaire de la substance considérée.

G — La seconde question, sous c), dans l'affaire C-418/97

97. Par cette question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si le fait qu'une substance soit simplement un produit secondaire ou un résidu du processus de production permet de conclure qu'il s'agit d'un déchet.

Arguments des parties

98. Le gouvernement allemand souligne à cet égard qu'il n'est pas utile en l'espèce de distinguer les produits principaux des produits secondaires ainsi que des résidus, puisque la directive 75/442 n'emploie pas ces notions. L'utilisation de la notion de «produit secondaire» ne serait d'ailleurs pas uniforme dans les États membres, de sorte qu'il serait préférable de renoncer à ces concepts. Ainsi ne parlerait-on également que de déchet ou de non-déchet dans le cadre de l'OCDE.

99. D'un autre côté, cependant, il arriverait fréquemment que la finalité d'un processus de fabrication ne se limite pas à une seule substance ou matière. Le gouvernement allemand cite à ce propos l'exemple de l'industrie chimique, qui génère toute une série de produits apparentés, fréquemment qualifiés de secondaires. Il juge à cet égard important de savoir si le produit litigieux peut toujours être considéré comme relevant des finalités et objectifs du processus de production. Dans l'affirmative — même si ce n'est que de façon indirecte — on ne pourrait parler d'un déchet. Il conviendrait d'admettre la volonté de se défaire d'une substance lorsque celle-ci résulte d'un processus de fabrication sans en constituer l'objectif principal ou secondaire.

100. Le Royaume-Uni relève également la problématique liée au fait que de nombreux processus de production génèrent plusieurs substances. Il cite l'exemple du coke, en tant que produit secondaire de la production de gaz. D'un côté, il s'agit d'un produit secondaire, souligne-t-il, mais, d'un autre, c'est un combustible traditionnel. Lorsqu'une substance constitue un sous-produit de la fabrication d'une autre substance, il juge inutile de se demander si sa production est intentionnelle. Attacher une trop grande importance à la question de savoir si une substance est un produit principal ou secondaire reviendrait, estime-t-il, à faire

d'un grand nombre de produits standard des déchets.

101. Le gouvernement autrichien se borne à relever brièvement qu'il s'agit en l'espèce d'un résidu obtenu à partir du traitement d'un flux de particules constitutif d'un déchet. Il ajoute que, selon l'usage commercial courant, il n'y a guère que les sous-produits qui soient considérés comme des non-déchets, et non pas les résidus de résidus.

102. Le gouvernement danois estime que le processus de production antérieur a tout aussi peu d'incidence sur la qualité de déchet que le traitement ultérieur d'une substance. Il insiste de nouveau sur la nécessité de tenir compte de plusieurs éléments pour qualifier une substance de déchet.

103. Selon le gouvernement danois, les produits secondaires et les résidus devraient de manière générale relever de la définition des déchets figurant dans la directive, car l'activité d'une entreprise donnée est organisée en fonction des produits principaux. Il estime par conséquent que l'entreprise se défait des produits secondaires — et qu'elle y est même souvent contrainte en vertu de la législation relative à la protection de l'environnement. Un produit principal n'est normalement pas un déchet, note-t-il, mais peut toutefois être considéré comme tel, par exemple dans le cas où celui-ci n'est pas conforme aux exigences de qualité internes à l'entreprise.

104. De l'avis du gouvernement danois, il est décisif que la notion de déchet ne soit pas restreinte de telle sorte que des catégories entières de déchets en soient exclues, par exemple les produits principaux mentionnés ci-dessus qui ne correspondent pas aux exigences de qualité. Cela résulte selon lui de la jurisprudence de la Cour dans l'affaire C-422/92 [39]. Le gouvernement danois parvient donc à la conclusion que la seconde question, sous c), dans l'affaire C-418/97 appelle également une réponse négative.

105. La Commission, elle aussi, renvoie à la jurisprudence de la Cour — en l'occurrence l'arrêt Inter-Environnement Wallonie [40] — selon laquelle la notion de déchet n'exclut en principe aucun type de résidus, de sous-produits industriels ou d'autres substances résultant de processus de production [41]. Elle renvoie en outre à l'annexe I de la directive 75/442, qui utilise la notion de «résidus» dans cinq catégories. La rubrique Q 8 porte par exemple, note-t-elle, sur les résidus de procédés industriels.

106. La Commission précise ensuite que, par produit secondaire, elle entend un

39 — Arrêt du 10 mai 1995, Commission/Allemagne (Rec. p. I-1097).

40 — Précité à la note 7.

41 — Arrêt précité à la note 7, point 28.

produit qui résulte nécessairement de la production d'un ou de plusieurs autres produits, tout en n'étant pas pour le producteur un but, mais simplement un sous-produit inévitable. Il ne présente donc pas d'utilité pour lui, affirme-t-elle, de sorte qu'il s'en défera. La Commission propose en conséquence de répondre à la question en ce sens que le fait qu'une substance soit un sous-produit ou un résidu d'un processus de production axé sur l'obtention d'un autre produit constitue une indication de ce qu'il peut s'agir d'un déchet au sens de la directive 75/442.

Analyse

107. La question de la juridiction de renvoi vise vraisemblablement à savoir si un produit secondaire ou un résidu d'une production peut être considéré a priori comme un déchet. Il convient en premier lieu de se référer à la jurisprudence. Il en résulte que la notion de déchet n'exclut aucun type de résidus, de sous-produits industriels ou d'autres substances résultant de processus de production [42]. On ne saurait toutefois en déduire que ces substances doivent seules et en tout état de cause être considérées comme des déchets. Le gouvernement danois souligne à bon droit que, dans cette hypothèse, toute une catégorie de produits serait entièrement exclue de la notion de déchets, à savoir ceux dont la production a été voulue, mais qui, dans certains cas, n'en peuvent pas moins constituer des déchets. Cela ne saurait aller dans le sens de la directive 75/442, puisqu'il résulte de l'annexe I de ladite directive — notamment de la catégorie Q 16 — que toute matière peut en principe être qualifiée de déchet. Il peut en aller ainsi même d'un produit principal, par exemple s'il n'est pas conforme aux exigences de qualité.

108. D'autre part, la distinction entre produit principal et sous-produit est elle-même en soi problématique, car — ainsi que l'expose à bon droit le Royaume-Uni — il existe toute une série de produits secondaires qui constituent par exemple des combustibles traditionnels. On ne saurait considérer que leur détenteur entend s'en défaire. C'est d'autant plus vrai qu'ils présentent pour lui une valeur marchande correspondante. On peut donc considérer, simplement, que le fait qu'une substance soit le sous-produit ou le résidu d'un processus pourrait constituer un indice de ce que le détenteur entend s'en défaire. Mais l'on ne saurait en aucune façon conclure automatiquement à une qualité de déchet.

Résumé

109. Il y a lieu de conclure que la définition de la notion de «déchet» inscrite dans la directive est trop imprécise pour établir un concept global et d'application générale. Il convient au contraire de décider au cas par cas si une substance ou matière déterminée doit, dans les circonstances données, être considérée comme un déchet. Si la plupart

42 — Arrêt précité à la note 7, point 28.

des critères mentionnés par la juridiction de renvoi peuvent à cet égard servir d'indice de l'existence d'une caractéristique propre aux déchets, ils ne suffisent toutefois pas à eux seuls à qualifier une substance de déchet. C'est pourquoi il convient de se tourner vers l'effet utile de la directive, en se demandant si la substance présente les risques potentiels que recèlent habituellement les déchets. Ces risques potentiels distinguent les déchets des matières premières primaires. Dès lors qu'un déchet est valorisé ou traité de façon à générer un produit qui ne présente plus les risques typiques des déchets, de sorte que, utilisé dans un processus de production normal, il n'entraîne pas de pollution de l'environnement supérieure mais tout au plus identique à celle que causerait une matière première primaire, ledit produit ne doit plus être considéré comme un déchet, au sens qu'il y aurait lieu de le contrôler ou d'autoriser son utilisation ultérieure. C'est à cet égard au juge national ou aux autorités compétentes qu'il appartient de vérifier si la substance considérée présente encore ces risques qui sont typiques des déchets — c'est-à-dire qui excèdent ceux d'une matière première primaire comparable —, si bien qu'une surveillance conforme à la directive doit continuer d'apparaître nécessaire. Cette surveillance ne constitue pas un obstacle au recyclage, qui constitue un objectif politique exprès, et à l'utilisation de ces substances comme substitut de matières premières primaires. La substance et l'opération de valorisation sont soumises au contrôle prévu dans la directive afin d'éviter que l'environnement et la santé ne subissent de dommages. C'est la raison pour laquelle il convient également d'avoir la possibilité de contrôler le transport de ces substances et, le cas échéant, d'en restreindre la libre circulation, aussi longtemps que subsistent les risques typiques des déchets.

H — Conclusion

110. Les considérations qui précèdent nous amènent à proposer la réponse suivante aux questions préjudicielles.

Affaire C-418/97

« 1) La simple circonstance que des LUWA-bottoms sont soumis à une opération — par exemple, l'utilisation comme combustible — mentionnée à l'annexe II B de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975,

relative aux déchets, ne permet pas de conclure qu'il s'agit de s'en défaire et qu'il faut (dès lors) considérer ladite substance comme un déchet au sens de cette directive; la valorisation de cette substance dans une telle opération peut cependant constituer un indice important de ce que son détenteur s'en défait.

2) Pour déterminer si l'utilisation de LUWA-bottoms comme combustible revient à s'en défaire, il est inutile de se demander:

a) si la société perçoit les LUWA-bottoms comme un déchet, étant entendu que la possibilité de les valoriser comme combustible d'une manière environnementalement responsable sans traitement radical est également dénuée d'importance,

b) si leur utilisation comme combustible peut être assimilée à un mode courant de valorisation des déchets,

c) si cette utilisation porte sur un produit principal ou sur un produit secondaire (un résidu);

il convient au contraire de se demander si la substance ou matière présente encore certains risques potentiels que comportent typiquement les déchets, témoignant de la nécessité de surveiller sa valorisation, ou bien si elle a perdu sa qualité de déchet, ce qui est le cas lorsqu'elle ne recèle pas de risques potentiels plus importants qu'une matière première primaire comparable.»

Affaire C-419/97

« 1) La simple circonstance que des copeaux de bois sont soumis à une opération — par exemple, l'utilisation comme carburant — mentionnée à l'annexe II B de la directive 75/442 ne permet pas de conclure qu'il s'agit de s'en défaire et qu'il faut (dès lors) considérer ladite substance comme un déchet au sens de cette directive; la valorisation de ce produit dans une telle opération peut cependant constituer un indice important de ce que son détenteur s'en défait.

2) a) Pour déterminer si l'utilisation de copeaux de bois comme combustible revient à s'en défaire, il peut être utile de se demander si les déchets provenant du secteur de la construction et de la démolition, à partir desquels les copeaux ont été fabriqués, ont déjà fait l'objet, à un moment antérieur à celui de la valorisation comme combustible, d'opérations qui leur ont fait perdre la qualité de déchet, de sorte qu'ils ne présentent pas de risques potentiels plus importants qu'une matière première primaire comparable, étant entendu qu'une telle opération n'a pas à être expressément mentionnée dans l'annexe II B de la directive 75/442.

b) Pour déterminer si l'utilisation de copeaux de bois comme combustible revient à s'en défaire, il est inutile de se demander si la société perçoit les copeaux de bois comme un déchet, étant entendu que la possibilité de les valoriser comme combustible d'une manière environnementalement responsable sans traitement radical est également dénuée d'importance.

c) Pour répondre à cette question, il est également inutile de se demander si l'utilisation des copeaux de bois comme combustible peut être assimilée à un mode courant de valorisation des déchets.

Dans l'ensemble, il convient au contraire de se demander si la substance ou matière présente encore certains risques potentiels que comportent typiquement les déchets, témoignant de la nécessité de surveiller sa valorisation, ou bien si elle a perdu sa qualité de déchet, ce qui est le cas lorsqu'elle ne recèle pas de risques potentiels plus importants qu'une matière première primaire comparable. »