CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 24 octobre 1996 *

1. Dans les présentes affaires, qui font partie des nombreuses procédures pendantes devant la Cour concernant la législation communautaire en matière de déchets [1], la Pretura circondariale di Terni et la Pretura circondariale di Pescara veulent être éclairées sur la mesure dans laquelle les résidus industriels doivent être classés parmi les « déchets » et donc être soumis au système réglementaire introduit par le droit communautaire.

Législation communautaire pertinente

2. Bien que le traité CEE originel n'ait comporté aucune base juridique spécifique susceptible de fonder la législation relative à l'environnement, le Conseil a adopté, dans les années 70 et au début des années 80, une série de directives concernant les déchets basées sur les articles 100 et 235. La directive principale, à savoir la directive 75/442/CEE du Conseil, relative aux déchets [2], exigeait des États membres qu'ils établissent un système d'autorisation et de supervision des opérations d'élimination des déchets (article 5). Tout établissement ou toute entreprise qui assurait le traitement, le stockage ou le dépôt de déchets pour le compte d'autrui devait obtenir une autorisation de l'autorité compétente (article 8). Les entreprises qui assuraient le transport, le ramassage, le stockage, le dépôt ou le traitement de leurs propres déchets, ainsi que celles qui ramassaient ou transportaient des déchets pour le compte d'autrui, étaient aussi soumises à la surveillance de l'autorité compétente désignée par l'État membre (article 10). Le terme « déchet » était défini, de manière extensive, à l'article 1er, sous a), de la directive comme désignant « toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur ». Le terme « élimination » était défini, à l'article 1er, sous b), comme désignant:

« — le ramassage, le tri, le transport, le traitement des déchets, ainsi que leur stockage et leur dépôt sur ou dans le sol,

* Langue originale: l'anglais.

1 — Voir affaires C-26/95, Rosi; C-174/95, Mattei; C-175/95, Belli; C-176/95, Scrocca; C-186/95, Iommi; C-187/95, Deodati et Luchini; C-331/95, Piccolo; C-332/95, Corbo; C-342/95, Miranda; C-363/95, Tancredi; C-377/95, Onorati et Marulli; C-6/96, Gallotti; C-24/96, Iannilli; C-34/96, Paolonatoni; C-107/96, Commission/Espagne; C-129/96, Inter-Environnement Wallonie; C-189/96, Marchionne; C-190/96, Alari; C-192/96, Beside; C-193/96, Buchen; C-203/96, Chemische Afvalstoffen; C-223/96, Commission/France; C-251/96, Cordella et Newbold; C-271/96, Nardi; C-272/96, Cipriani; C-273/96, Terranova, et C-296/96 Pezzola. Voir aussi arrêt du 12 septembre 1996, Gallotti e. a. (C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 et C-157/95, Rec. p. I-4345).

2 — Directive du 15 juillet 1975 (JO L 194, p. 39).

— les opérations de transformation nécessaires à leur réutilisation, à leur récupération ou à leur recyclage ».

3. La directive 78/319/CEE du Conseil [3] a formulé des règles spécifiques pour les déchets toxiques et dangereux. Les termes « déchet » et « élimination » ont fait l'objet de définitions correspondant à celles fournies par la directive 75/442.

4. La directive 76/403/CEE du Conseil [4] a formulé des règles spécifiques pour l'élimination des polychlorobiphényles et polychloroterphényles.

5. La directive 84/631/CEE du Conseil [5], telle que modifiée par la directive 86/279/CEE du Conseil [6], a établi un système de surveillance et de contrôle des transferts transfrontaliers de déchets dangereux. Les termes « déchets dangereux » visent essentiellement les déchets toxiques et dangereux, tels que définis à l'article 1er, sous b), de la directive 78/319.

6. A la suite d'initiatives internationales en matière de gestion des déchets, prises sous les auspices des Nations unies, en particulier la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, signée par la Communauté le 22 mars 1989, le Conseil a adopté le 7 mai 1990 une résolution sollicitant des propositions en vue de la modification de la directive 84/631 et concernant l'accord préalable à donner par le Conseil sur les propositions de modification des directives 75/442 et 78/319.

7. Le 18 mars 1991, le Conseil a adopté la directive 91/156/CEE [7], qui a modifié substantiellement la directive 75/442. La directive, qui a été adoptée sur la base de l'article 130 S, inséré par l'Acte unique européen, introduit une définition plus détaillée de la notion de déchet et renforce les obligations des États membres en matière de gestion des déchets. En conformité avec les exigences de l'article 130 R du traité, les modifications introduites par la directive « prennent pour base un niveau élevé de protection de l'environnement » (premier considérant). La directive reconnaît la nécessité de « disposer d'une terminologie commune et d'une définition des déchets » (troisième considérant) et note qu'« une disparité entre les législations des États membres en ce qui concerne l'élimination et la valorisation des déchets peut affecter la qualité de l'environnement et le bon fonctionnement du marché intérieur » (cinquième considérant). Elle note aussi la nécessité de compléter l'élimination responsable et la valorisation des déchets par des mesures visant à en limiter la production

3 — Directive du 20 mars 1978 relative aux déchets toxiques et dangereux (JO L 84, p. 43).

4 — Directive du 6 avril 1976 concernant l'élimination des polychlorobiphényles et polychloroterphényles (JO L 108, p. 41).

5 — Directive du 6 décembre 1984 relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté des transferts transfrontaliers de déchets dangereux (JO L 326, p. 31).

6 — Directive du 12 juin 1986 modifiant la directive 84/631/CEE (JO L 181, p. 13).

7 — Directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991 (JO L 78, p. 32).

(quatrième considérant) et souligne qu'il est souhaitable d'encourager « le recyclage des déchets et leur réutilisation comme matières premières » (sixième considérant).

8. L'article 4 de la directive modifiée (toutes les références faites ci-après à la « directive » visent, sauf indication contraire, la directive 75/442 telle que modifiée) impose aux États membres l'obligation générale de:

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

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

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

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

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

9. Plus spécifiquement, l'article 8 prévoit ce qui suit:

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

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

ou

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

10. Les articles 9 et 10 de la directive modifiée prévoient que les autorités natio-

nales compétentes délivrent des autorisations aux établissements ou entreprises qui effectuent les opérations d'élimination ou de valorisation des déchets visées aux annexes II A et II B. L'article 11, paragraphe 1, dispose que, sans préjudice de la directive 78/319, les États membres peuvent dispenser de l'autorisation les établissements ou entreprises assurant eux-mêmes l'élimination de leurs propres déchets sur les lieux de production et ceux qui valorisent des déchets. Cependant, cette exemption ne s'applique que si les autorités compétentes ont adopté des règles générales pour chaque type d'activité, fixant les types et quantités de déchets et les conditions requises pour que l'activité soit dispensée de l'autorisation et si les types ou les quantités de déchets et les modes d'élimination ou de valorisation sont tels que les conditions de l'article 4 sont respectées. L'article 11, paragraphe 2, prévoit que les entreprises exemptées sont soumises à un enregistrement auprès des autorités compétentes et l'article 11, paragraphe 3, exige des États membres qu'ils informent la Commission des règles générales adoptées en vertu du paragraphe 1.

11. L'article 12 de la directive prévoit que les établissements ou entreprises assurant à titre professionnel la collecte ou le transport de déchets ou qui veillent à l'élimination ou à la valorisation de déchets pour le compte de tiers (négociants ou courtiers), lorsqu'ils ne sont pas soumis à autorisation, sont soumis à un enregistrement auprès des autorités compétentes. L'article 13 prévoit que les établissements ou entreprises qui assurent les opérations visées aux articles 9 à 12 sont soumis à des contrôles périodiques.

12. Le terme « déchet » est défini au premier alinéa de l'article 1er, sous a), de la directive modifiée comme désignant:

« 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 ».

13. Le second alinéa de l'article 1er, sous a), ajoute que:

« la Commission ... établira ... une liste des déchets appartenant aux catégories énumérées à l'annexe I. Cette liste fera l'objet d'un réexamen périodique et, au besoin, sera révisée... ».

14. L'annexe I, intitulée « Catégories de déchets », énumère une série de types différents de déchets. Sont particulièrement pertinents dans les présentes affaires les « résidus de production ou de consommation non spécifiés ci-après » (Q 1), les « éléments inutilisables (par exemple batteries hors d'usage, catalyseurs épuisés, etc.) » (Q 6) et les « résidus de procédés industriels (par exemple scories, culots de distillation, etc.) » (Q 8). La catégorie finale confirme la définition extensive qui a été donnée du terme « déchet »: « toute matière, substance ou

produit qui n'est pas couvert par les catégories ci-dessus » (Q 16).

15. Conformément à l'article 1er, sous a), de la directive, la Commission a, par la décision 94/3/CE [8], adopté une liste détaillée des déchets, connue sous le nom de catalogue européen des déchets. La troisième note préliminaire du catalogue indique que:

« le CED est une liste de déchets harmonisée et non exhaustive, c'est-à-dire une liste qui fera l'objet d'un réexamen périodique et, au besoin, sera révisée conformément à la procédure du comité.

Toutefois, le fait qu'une matière y figure ne signifie pas qu'elle soit un déchet dans tous les cas. L'inscription sur cette liste n'a d'effet que si la matière répond à la définition des déchets. »

16. Comme nous l'avons déjà noté, le système d'autorisations introduit par les articles 9 et 10 de la directive s'applique à la fois à l'élimination et à la valorisation des déchets. L'article 1er, sous e), de la directive modifiée définit l'« élimination » comme désignant toute opération prévue à l'annexe II A. Cette dernière, intitulée « Opérations d'élimination », énumère une série d'opérations telles que le dépôt sur ou dans le sol (par exemple, mise en décharge), le traitement en milieu terrestre, le lagunage, la mise en décharge spécialement aménagée, les rejets en mer et l'incinération. L'article 1er, sous f), définit la « valorisation » comme désignant toute opération prévue à l'annexe II B, laquelle comporte l'énumération suivante:

« R 1 Récupération ou régénération des solvants

R 2 Recyclage ou récupération des substances organiques qui ne sont pas utilisées comme solvants

R 3 Recyclage ou récupération des métaux ou des composés métalliques

R 4 Recyclage ou récupération d'autres matières inorganiques

R 5 Régénération des acides ou des bases

8 — Décision de la Commission, du 20 décembre 1993 (JO L 5, p. 15).

R 6 Valorisation des produits servant à capter les polluants

R 7 Valorisation des produits provenant des catalyseurs

R 8 Régénération ou autres réemplois des huiles

R 9 Utilisation principale comme combustible ou autre source d'énergie

R 10 Épandage sur le sol au profit de l'agriculture ou de l'écologie, y compris les opérations de compostage et autres transformations biologiques, sauf dans le cas des déchets exclus en vertu de l'article 2, paragraphe 1, point b), lettre iii)

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

R 13 Stockage de matériaux en vue de les soumettre à l'une des opérations figurant à la présente annexe, à l'exclusion du stockage temporaire, avant collecte, sur le site de production. »

17. Le 12 décembre 1991, le Conseil a aussi adopté la directive 91/689/CEE, relative aux déchets dangereux [9], remplaçant la directive 78/319. L'article 1er, paragraphe 3, de cette directive dispose que les définitions de la notion de déchets et des autres termes utilisés par elle sont celles de la directive 75/442.

18. Le 1er février 1993, le Conseil a remplacé la directive 84/631 par le règlement (CEE) n° 259/93 [10], concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne. L'article 2, sous a), de ce règlement reprend de même la définition des déchets figurant à l'article 1er, sous a), de la directive 75/442. Le règlement définit des règles et procédures différentes, d'une part, pour le transfert dans un autre État membre ou en dehors de la Communauté des déchets destinés à être éli-

9 — JO L 377, p. 20. La directive a été elle-même modifiée par la directive 94/31/CE du Conseil (JO L 168, p. 28).

10 — JO L 30, p. 1.

minés (articles 3 à 5, 14 et 15) et, d'autre part, pour celui des déchets destinés à être valorisés (articles 6 à 11, 16 et 17).

Législation italienne pertinente

19. Les directives 75/442, 76/403 et 78/319 ont été mises en œuvre en droit italien par le décret présidentiel n° 915/82, du 10 septembre 1982 [11]. Le premier paragraphe de l'article 2 de ce décret définit le « déchet » comme désignant « toute substance ou tout objet provenant d'activités humaines ou de cycles naturels, abandonné ou destiné à être abandonné ». Le décret distingue entre déchets urbains, spéciaux et dangereux, qui sont soumis à des règles différentes. Les articles 24 et suivants prévoient une série de pénalités sanctionnant la violation des dispositions du décret.

20. Le décret-loi n° 397 du 9 septembre 1988 [12], devenu la loi n° 475 du 9 novembre 1988 [13], énonce des règles spéciales concernant les déchets industriels et prévoit des pénalités en cas d'infraction (voir article 9 octies). Ce décret a introduit, pour les résidus découlant de cycles de production susceptibles d'être réutilisés comme matières premières de substitution (« matières premières secondaires »), des mesures qui diffèrent de celles applicables aux déchets en général. Cependant, il résulte des ordonnances de renvoi que la Cour de cassation italienne a interprété ce décret-loi comme définissant simplement un cadre légal, si bien que le décret présidentiel n° 915/82 continue à s'appliquer jusqu'à ce que des règles spécifiques aient été adoptées; la Cour de cassation a aussi estimé que ce dernier décret ne faisait pas des matières premières de substitution une catégorie particulière.

21. La situation en droit italien a, cependant, été modifiée par une série de décrets-lois adoptés depuis novembre 1993 (le premier étant le décret-loi n° 443 du 9 novembre 1993). Les décrets-lois adoptés entre cette date et juillet 1996 étaient invariablement intitulés « Dispositions en matière de réutilisation des résidus provenant de cycles de production ou de consommation au cours d'un processus de production ou d'un processus de combustion ainsi qu'en matière d'élimination des déchets » [14]. Bien que les dispositions de ces décrets-lois diffèrent quelque peu, leur contenu de base paraît avoir été le même. Le renouvellement continu de ces décrets-lois peut s'expliquer par le fait que, selon la Constitution italienne, bien qu'il soit immédiatement applicable, un décret-loi perd rétroactivement tout effet si le Parlement ne le convertit pas en loi dans les soixante jours suivant sa publication (article 77, paragraphe 3, de la Constitution italienne). Le Parlement italien n'a converti aucune de ces mesures en loi.

11 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)* n° 343 du 15 décembre 1982, p. 9071.

12 — *GURI* n° 213 du 10 septembre 1988, p. 3.

13 — *GURI* n° 264 du 10 novembre 1988, p. 3.

14 — Le dernier décret-loi portant ce titre, à savoir le décret-loi n° 246 du 3 mai 1996 (*GURI* n° 106 du 8 mai 1996), a été remplacé par le décret-loi n° 352 du 8 juillet 1996, relatif aux règles concernant les activités de valorisation des déchets (*GURI* n° 158 du 8 juillet 1996).

22. Les décrets-lois distinguent entre « déchets » et « résidus » et prévoient des procédures simplifiées pour la collecte, le transport, le traitement et la réutilisation des résidus, tels que définis par décret du ministre de l'Environnement. Par exemple, le décret-loi n° 246 du 3 mai 1996, en vigueur au moment de la procédure orale devant la Cour, s'applique, en vertu de l'article 1[er], aux « activités visant à la réutilisation des résidus provenant de cycles de production ou de consommation ». L'article 2, paragraphe 1, sous b), du décret-loi définit le terme « résidu » comme désignant « toute substance ou matière résiduelle provenant d'un processus de production ou de consommation et susceptible d'être réutilisée ». L'article 5 comporte une simple exigence de notification (plutôt que d'autorisation) pour le traitement, le stockage et la réutilisation des résidus énumérés aux annexes 2 et 3 du décret du ministre de l'Environnement du 5 septembre 1994 [15] et du décret du ministre de l'Environnement du 16 janvier 1995 [16].

23. En plus de définir des règles simplifiées pour les résidus susmentionnés, le décret-loi exclut entièrement de son champ d'application les « matériaux répondant à des spécifications commerciales précises qui sont cotés dans des bourses de marchandises ou dans les mercuriales officielles instituées auprès des chambres de commerce, d'industrie, d'artisanat et d'agriculture ... tels qu'énumérés à l'annexe 1 du décret du ministre de l'Environnement du 5 septembre 1994 » (voir article 3, paragraphe 3). L'annexe 1 de ce dernier décret, précité, énumère les résidus considérés comme matières premières de substitution.

24. En vertu de l'article 8 du décret-loi, les opérations de traitement, de stockage et de réutilisation des résidus résultant de cycles de production ou de consommation non visés à l'article 5 demeurent soumises au régime légal d'autorisation défini par le décret présidentiel n° 915/82 du 10 septembre 1982, et par le décret présidentiel n° 203 du 24 mai 1988.

25. L'article 12 du décret-loi remplace aussi les sanctions pénales imposées par le décret présidentiel n° 915/82 par des sanctions adaptées aux règles modifiées. En particulier, l'article 12, paragraphes 4 et 6, est formulé dans les termes suivants:

« 4. N'est pas punissable quiconque a commis, avant le 7 janvier 1995, un acte qualifié de délit par le décret du président de la République n° 915 ... dans l'exercice d'activités classées parmi les opérations de collecte, de transport, de stockage, de traitement, de prétraitement, de récupération ou de réutilisation de résidus selon les modalités et dans les cas prévus par les dispositions du décret du ministre de l'Environnement daté du 26 janvier 1990 et publié dans la Gazzetta Ufficiale n° 30 du 6 février 1990 et en

15 — *Supplemento Ordinario* n° 126 à la *GURI* n° 212 du 10 septembre 1994.

16 — *Supplemento Ordinario* à la *GURI* n° 24 du 30 janvier 1995.

conformité avec elles ou en conformité avec des dispositions législatives régionales.

...

6. Les dispositions du décret du président de la République n° 915 ... ne sont pas applicables en tant qu'elles réglementent et sanctionnent des activités visées par le présent décret et classées par lui parmi les opérations destinées à la réutilisation des résidus. Les sanctions prévues par le décret du président de la République n° 915 ... sont applicables lorsque les résidus ne sont pas destinés, de manière effective et objective, à être réutilisés. »

Faits et questions déférées par les juridictions nationales

26. Dans l'affaire C-224/95, Anselmo Savini est prévenu d'avoir, en violation de l'article 25, paragraphe 1, du décret présidentiel n° 915/82, transporté, sans autorisation de la région des Abruzzes, des déchets spéciaux (débris de divers types) produits par Elios Srl, société fabriquant des ensembles électromécaniques et des machines électriques. Il s'avère qu'Elios vendait des déchets constitués de cuivre nu provenant de la fabrication de bobinages électriques, de morceaux de câbles, de matériaux ferreux, de débris ferreux et mixtes à SIA, société autorisée par une autre région, la région des Marches, à collecter et à transporter de tels matériaux. Les déchets étaient transportés par Anselmo Savini sans autorisation de la région des Abruzzes, sur le territoire de laquelle le transport commençait.

27. Dans l'affaire Savini, la Pretura circondariale di Pescara a posé les questions suivantes à la Cour:

« 1) Le droit communautaire prévoit-il que les substances et objets susceptibles de réutilisation économique sont exclus de la définition de déchets et du régime de protection de la santé et de l'environnement qui s'y applique?

2) La notion de déchets qui découle des directives 156/91/CEE, 689/91/CEE et du règlement (CEE) n° 259/93 comprend-elle toute substance dont le destinataire se défait ou a décidé ou a l'obligation de se défaire, indépendamment du fait que la substance à réutiliser peut faire l'objet d'un acte juridique ou d'une cotation sur des listes commerciales publiques ou privées? »

28. Dans l'affaire C-304/94, Euro Tombesi et Adino Tombesi sont prévenus d'avoir, en violation notamment de l'article 25, paragraphe 11, du décret présidentiel n° 915/82,

déchargé, sans autorisation, un chargement de chutes et de débris de marbre provenant du travail du marbre effectué par une société dont ils sont les propriétaires et les représentants légaux. Il leur est aussi reproché d'avoir omis de tenir le registre prescrit de chargement et de déchargement des déchets et d'avoir fait de fausses déclarations.

29. Dans l'affaire C-330/94, Roberto Santella est inculpé d'avoir, en violation des articles 16 et 26 du décret présidentiel n° 915/82, produit, sans autorisation, des déchets toxiques et dangereux, consistant en goudron provenant des émissions produites par les électrofiltres de fours de cuisson et destiné à être éliminé par incinération.

30. Enfin, dans l'affaire C-342/94, Giovanni et Paolo Astori Muzi sont prévenus notamment d'une infraction aux dispositions combinées de l'article 25, paragraphe 1, et de l'article 6 du décret présidentiel n° 915/82, concernant des déchets spéciaux appelés « grignons » (résidus d'huile d'olive).

31. Dans les affaires C-304/94, C-330/94 et C-342/94, la Pretura circondariale di Terni a invité la Cour à statuer sur les points suivants:

« Le Pretore di Terni demande à la Cour européenne de justice de se prononcer à titre préjudiciel sur le point de savoir si le concept de 'déchets' et de 'déchets destinés à être valorisés' consacré par les directives 91/156/CEE et 91/689/CEE ainsi que par le règlement (CEE) n° 259/93 doit continuer à être entendu et interprété jusqu'à ce jour à la lumière de ses arrêts antérieurs en la matière et en même temps si on peut considérer que ces deux concepts recouvrent en tout cas tous les matériaux en tout état de cause résiduels dérivant de cycles de production ou de consommation dans un processus de production ou de combustion et donc, dans l'affirmative, si ces derniers matériaux doivent être considérés, au niveau du droit communautaire, comme étant soumis aux dispositions des directives précitées.

Le Pretore demande en outre à la Cour de donner son interprétation, dans le contexte de la réglementation communautaire précitée, en particulier sur les points suivants:

— un processus de désactivation des déchets simplement destiné à les rendre inoffensifs peut-il être compris parmi les activités destinées à rendre réutilisable un résidu et comme telles soustraites au régime prévu par la réglementation communautaire sur les déchets?

— l'activité de décharge des déchets dans des dépressions du terrain ou à des fins de remblai peut-elle être considérée comme une activité de valorisation des déchets de nature à les faire rentrer dans la catégorie des résidus sans qu'ils soient soumis à la réglementation communautaire en matière de déchets?

— l'incinération des déchets peut-elle être comprise parmi les activités de valorisation de matériaux simplement parce qu'elle engendre des résidus commercialisables et peut-elle donc être soustraite au régime prévu par la réglementation communautaire en matière de déchets et en particulier aux dispositions régissant l'incinération?

— est-il possible qu'un déchet puisse être rangé dans la catégorie des résidus réutilisables sans que ses caractéristiques ni son sort ne soient précisés, et qu'il soit ainsi soustrait au régime prévu par la réglementation communautaire en matière de déchets?

— est-il possible que sans subir aucune modification de ses caractéristiques mais uniquement en raison du fait qu'il est soumis à des triturations un déchet devienne de fait un résidu non soumis à réglementation communautaire en matière de déchets, sans que soit établie la future réutilisation de ce résidu broyé? »

Recevabilité

32. La Commission conteste la recevabilité des cinq dernières questions posées par la Pretura circondariale di Terni dans les affaires C-304/94, C-330/94 et C-342/94, au motif que les ordonnances de renvoi n'expliquent pas leur lien avec les faits de ces affaires.

33. Il nous semble que les questions concernant la mise en décharge et l'incinération concernent les poursuites exercées respectivement dans les affaires Tombesi et Santella. L'avant-dernière question, qui a une portée plus générale, a pour origine la préoccupation que suscite chez le juge national la circonstance que les décrets-lois soustraient aux règles relatives aux déchets des résidus réutilisables pour lesquels aucune garantie de réutilisation n'est donnée.

34. Nous admettons que la relation précise avec les faits des présentes affaires de la deuxième question, concernant un processus de désactivation destiné à rendre les déchets inoffensifs, et de la dernière question, concernant la trituration des déchets, n'est pas claire (bien que la deuxième question paraisse être directement en relation avec les faits d'une affaire plus récente, l'affaire Ivana Rosi (C-26/95), ayant pour objet une demande préjudicielle formée par la Pretura di Terni, où les questions sont formulées en termes identiques et où l'intéressé est prévenu d'avoir exploité sans autorisation une

usine destinée à rendre inoffensifs et à éliminer des déchets spéciaux tels que le plastique). Néanmoins, nous ne pensons pas que l'on puisse conclure que les questions sont sans rapport avec la procédure principale; en outre, le contexte général dans lequel elles sont posées est clair et, comme nous l'expliquerons ci-après, il est possible de donner à la Pretura une réponse qui l'aide à résoudre les questions soulevées par la procédure principale. Nous estimons donc que la Cour doit répondre à toutes les questions qui lui sont déférées.

35. Deux autres points peuvent, cependant, être opportunément abordés ici. Premièrement, il est évident que, dans au moins trois des affaires concernées, les faits se sont déroulés avant l'adoption du premier des décrets-lois précités, à savoir le décret n° 443 de novembre 1993 et avant l'expiration du délai de transposition de la directive 91/156, survenue le 1er avril 1993. On peut, dès lors, se demander pourquoi les juridictions nationales ont posé des questions destinées à vérifier la compatibilité des dispositions de décrets-lois qui n'étaient pas encore adoptés avec celles d'une directive qui n'était pas encore entrée en vigueur. L'explication semble ressortir du troisième paragraphe de l'article 2 du code pénal italien, qui énonce le principe — connu d'un certain nombre de systèmes juridiques — selon lequel, lorsque les dispositions applicables à l'époque des faits et les dispositions ultérieures diffèrent, la préférence est donnée aux dispositions les plus favorables au prévenu. En vertu du cinquième paragraphe de l'article 2 du code pénal, le principe de la disposition la plus favorable s'applique même lorsqu'un décret-loi n'est pas approuvé ou est converti avec des amendements. On ne sait, cependant, pas si l'arrêt rendu le 22 février 1995 par la Cour constitutionnelle italienne ne fait pas maintenant obstacle à ce que l'on invoque les décrets-lois non convertis en question, car cet arrêt a jugé inconstitutionnel le cinquième paragraphe de l'article 2, excepté en ce qui concerne les faits survenus durant la période de validité provisoire d'un décret-loi non converti. Il s'agit, toutefois, évidemment d'une question de droit italien qu'il appartient aux seules juridictions nationales de trancher. Nous voudrions simplement signaler que, au cas où seul le décret présidentiel n° 915/82 est applicable à la procédure principale, nous ne voyons aucune différence substantielle, en ce qui concerne la portée de la notion de déchets quant aux résidus, entre la forme originelle de la directive (applicable à l'époque des faits) et sa forme modifiée.

36. Il y a, cependant, en deuxième lieu, un point de droit communautaire sur lequel l'attention des juridictions nationales doit être attirée. Comme nous l'avons déjà noté, les questions des juridictions nationales paraissent viser à vérifier la compatibilité avec le droit communautaire de décrets-lois adoptés par dérogation aux règles générales en matière de déchets énoncées par le décret présidentiel n° 915/82. Les juridictions nationales paraissent donc supposer que, si les décrets-lois étaient incompatibles avec le droit communautaire, ils devraient être écartés, ce qui permettrait de continuer les poursuites sur la base du décret présidentiel n° 915/82.

37. La Cour a jugé que, en l'absence de transposition adéquate en droit national, une directive ne peut, par elle-même, imposer des obligations aux particuliers et qu'elle ne peut

notamment « avoir comme effet, par elle-même et indépendamment d'une loi interne prise par un État membre pour son application, de déterminer ou d'aggraver la responsabilité pénale de ceux qui agissent en infraction à ses dispositions » [17]. Cette règle, qui est fondée sur le principe selon lequel un État membre ne peut tirer profit de la circonstance qu'il n'a pas respecté le droit communautaire et, en matière pénale, sur le principe de légalité (nullum crimen, nulla poena sine lege) [18], paraît s'appliquer dans les présentes affaires, puisque les autorités poursuivantes italiennes tentent apparemment de se fonder sur la législation communautaire pour empêcher les prévenus d'invoquer les décrets-lois dérogeant au décret présidentiel n° 915/82. Il en va ainsi quoique le principe de légalité puisse avoir moins de poids dans les présentes affaires si, comme cela paraît être le cas, la directive a été transposée en droit italien mais que la loi de transposition est devenue caduque après les infractions prétendues aux décrets-lois non convertis.

Fond

38. Le premier problème que soulèvent les questions posées par les deux juridictions nationales porte sur le point de savoir si la jurisprudence de la Cour concernant la définition de la notion de « déchet » figurant dans la version originelle de la directive 75/442 demeure valable après la modification de cette directive par la directive 91/156.

39. Dans l'arrêt Vessoso et Zanetti [19], la Cour a jugé que:

« il ressort de ces diverses dispositions qu'une substance dont le détenteur se défait peut constituer un déchet, au sens des directives 75/442 et 78/319, alors même qu'elle est susceptible de réutilisation économique ».

40. La Cour a fondé cette conclusion sur le fait que les deux directives précisaient qu'il importait de favoriser la récupération des déchets, et que l'élimination des déchets au sens des directives incluait les opérations de transformation nécessaires à leur récupération, à leur réutilisation ou à leur recyclage [20]. Comme nous l'avons noté dans nos conclusions sous l'arrêt Commission/Allemagne [21], ce raisonnement s'applique a fortiori à la directive modifiée, qui énumère de manière plus détaillée les opérations susceptibles de déboucher sur une valorisation des déchets (annexe II B) et exige des entreprises ou établissements effectuant ces opéra-

17 — Voir, très récemment, l'arrêt du 26 septembre 1996, Luciano Arcaro (C-168/95, Rec. p. I-4705), où la Cour a confirmé les arrêts du 26 février 1986, Marshall (152/84, Rec. p. 723); du 11 juin 1987, Pretore di Salò (14/86, Rec. p. 2545), et du 8 octobre 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, Rec. p. 3969).

18 — Voir les conclusions présentées le 18 juin 1996 par l'avocat général M. Ruiz-Jarabo Colomer dans les affaires jointes Procédure pénale contre X (C-74/95 et C-129/95, non encore publié au Recueil, points 43 et suivants).

19 — Arrêt du 28 mars 1990, C-206/88 et C-207/88 (Rec. p. I-1461, point 8). Voir aussi arrêt du 28 mars 1990, Zanetti e. a. (C-359/88, Rec. p. I-1509, points 12 et 13).

20 — Voir point 8 de l'arrêt Vessoso et Zanetti.

21 — Arrêt du 10 mai 1995, C-422/92 (Rec. p. I-1097).

tions qu'ils obtiennent une autorisation spécifique (article 10).

41. Les questions suivantes des juridictions nationales peuvent être commodément traitées ensemble. La Pretura di Pescara souhaite essentiellement savoir quelle importance il convient d'attacher au fait qu'une substance peut faire l'objet d'un acte juridique ou d'une cotation sur des listes commerciales publiques ou privées; comme nous l'avons déjà noté, les décrets-lois en cause dans la procédure principale soustraient aux règles relatives aux déchets les résidus cotés dans les bourses de marchandises ou dans les mercuriales officielles instituées auprès des chambres de commerce et d'industrie. La question suivante de la Pretura di Terni concerne la mesure dans laquelle le terme « déchets » s'étend aux résidus découlant de cycles de production ou de consommation.

42. Avant d'aborder ces questions, il est nécessaire d'examiner, de manière un peu plus précise que dans des affaires antérieures, la portée de la notion de déchets dans la législation communautaire. Sur ce point, il peut être utile de passer en revue les observations soumises à la Cour. Des observations écrites ont été présentées par M. Savini, par les gouvernements danois, français, italien, néerlandais et celui du Royaume-Uni et par la Commission. A l'exception du gouvernement français, tous ont aussi formulé des observations orales lors de l'audience.

43. M. Savini estime que le producteur ou détenteur d'une substance ne se défait pas ou n'a pas l'intention de se défaire de celle-ci s'il la traite comme si elle faisait partie du circuit commercial normal. Lorsque, comme c'est le cas, dit-on, en l'espèce, des débris de métal sont un parfait substitut d'une matière première telle que le cuivre brut ou le fer brut, ils ne constituent pas des déchets et il est indifférent qu'ils parviennent au haut-fourneau directement ou par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs opérateurs spécialisés, qui ne modifient pas leur composition. Tout en reconnaissant que toute substance peut, si l'on s'en défait, être classée comme déchet, qu'elle figure ou non sur une liste commerciale, M. Savini estime que des substances apparaissant sur des listes commerciales seront presque invariablement des substances susceptibles d'être immédiatement utilisées soit comme matières premières, soit comme produits finaux.

44. Le gouvernement danois, d'autre part, affirme que la notion de déchets couvre tous les produits résiduels. Ces derniers ne constituent pas, par définition, l'objectif visé par le processus de production. Ils sont dépourvus de valeur économique constante. Leur usage dépend des marchés qui leur sont accessibles. Le gouvernement danois ajoute qu'une substance apparemment inoffensive peut s'avérer dangereuse pour l'environnement.

45. Bien que moins explicite, le gouvernement français paraît aussi avoir une conception extensive de la notion de déchets; il

observe que les déchets, y compris les résidus, demeurent des déchets jusqu'à leur valorisation.

46. Le gouvernement italien considère que la nouvelle définition communautaire des déchets accorde de l'importance à un élément subjectif, à savoir la décision du détenteur de se défaire de la substance ou de l'objet concerné. Il ajoute que la portée de cet élément n'est pas claire et que le comité institué conformément à l'article 18 de la directive modifiée est actuellement occupé à examiner les critères susceptibles d'être utilisés pour distinguer les déchets des matières premières de substitution. Dans ce contexte, le gouvernement italien considère qu'il est légitime d'user de la possibilité d'utiliser la substance ou l'objet comme critère fondamental et d'exclure, au moins à titre de présomption, de la notion de déchets des substances qui ont des propriétés reconnues et qui sont normalement traitées sur les marchés.

47. Le gouvernement néerlandais et celui du Royaume-Uni adoptent une position intermédiaire. Le gouvernement néerlandais indique que le terme « se défaire » est utilisé en deux sens distincts, puisque la directive couvre à la fois l'élimination et la valorisation des déchets. La directive n'explique pas de manière détaillée quand une substance doit être considérée comme une matière première de substitution et quand elle doit être décrite comme déchet. Les objectifs poursuivis, en matière d'environnement, par la directive sur les déchets signifient que des conditions très rigoureuses doivent être remplies pour qu'une substance puisse être rangée dans la catégorie des matières premières de substitution et que cela n'est possible que dans des cas exceptionnels. Aux Pays-Bas, on a défini à cette fin les critères suivants: la substance doit être transportée directement du producteur à la personne qui la réutilisera; elle doit être utilisée à 100 % par un processus de production; elle ne doit être soumise à aucun traitement comparable à l'un des procédés actuels d'élimination ou de valorisation des déchets. Dans ces circonstances, une substance ne sera pas nécessairement classée comme déchet. Le gouvernement néerlandais souligne, cependant, qu'une substance sera classée comme telle si elle requiert une quelconque forme de prétraitement avant d'être utilisée dans un processus de production. Comme exemples de matières premières de substitution, le gouvernement néerlandais cite le gypse provenant d'une centrale électrique et utilisé en remplacement du gypse non usagé à des fins de désulfuration et les coquilles d'oeuf finement broyées susceptibles d'être utilisées comme engrais sans autre traitement ou transformation.

48. Le gouvernement du Royaume-Uni indique qu'une substance doit être considérée comme déchet si elle sort du circuit commercial normal ou de la chaîne d'utilisation normale et est soumise à une opération spéciale de valorisation telle que celles énumérées à l'annexe II B, la question devant être tranchée au cas par cas. Le Royaume-Uni illustre sa conception en faisant référence aux faits de la procédure principale. En ce qui concerne les débris métalliques, par exemple, le Royaume-Uni observe que les résidus métalliques susceptibles d'être utilisés comme matière première sans autre traitement, les débris d'acier de qualité supérieure et les débris non ferreux répondant aux spécifications techniques requises pour la fusion dans un haut-fourneau ne constituent pas des déchets. Cependant, il indique que,

dans la pratique, un traitement supplémentaire sera, dans la plupart des cas, nécessaire avant que la fusion devienne possible.

49. La Commission écarte l'usage de concepts tels que ceux de continuité du cycle économique ou du cycle d'utilisation en faveur d'une solution au cas par cas fondée sur une interprétation large de la législation.

50. Pour apprécier ces arguments, il faut nécessairement partir de la définition du terme « déchet » figurant à l'article 1er, sous a). Cette disposition indique qu'est un déchet toute substance ou tout objet qui relève des catégories énumérées à l'annexe I, dont le détenteur « se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ». Il nous semble qu'il y a peu de profit à tirer d'une analyse de la signification normale du terme « se défaire ». Il ressort clairement des dispositions de la directive, en particulier des articles 4 et 8 à 12 ainsi que des annexes II A et II B, que le terme « déchet » et le système réglementaire de la directive s'étendent à la fois aux substances ou objets qui sont éliminés et à ceux qui sont valorisés. Ainsi, le terme « se défaire » employé dans la définition du déchet figurant à l'article 1er, sous a), a une signification spéciale englobant à la fois l'élimination des déchets et leur valorisation. La portée du terme « déchet » dépend donc de ce que l'on entend par « opération d'élimination » et par « opération de valorisation ».

51. Malheureusement, cependant — mais cela est peut-être inévitable — ces termes n'ont pas été définis de manière exhaustive. L'annexe II A énumère les opérations d'élimination « telles qu'elles sont effectuées en pratique »; de même, l'annexe II B vise simplement à « récapituler les opérations de valorisation telles qu'elles sont effectuées en pratique ». Cette formule donne à penser que les listes ont un caractère purement exemplatif et sont fondées sur l'expérience acquise.

52. On peut, néanmoins, déduire du terme « opération de valorisation » lui-même et de la liste de l'annexe II B, reproduite ci-dessus, que la « valorisation » est un processus par lequel les biens sont remis dans leur état antérieur ou mis dans un état qui les rend utilisables ou par lequel certains composants utilisables sont extraits ou produits. Il en résulte que, comme les gouvernements italien, néerlandais et celui du Royaume-Uni l'indiquent, des substances ou objets qui sont transférés à une autre personne et continuent à être utilisés sous leur forme existante ne sont pas « valorisés » au sens que nous avons donné ci-dessus à ce terme [22]. Ainsi, un véhicule à moteur d'occasion vendu à un tiers qui continuera à l'utiliser comme tel ne constitue pas un déchet.

22 — Voir aussi Fluck, J.: « The term 'waste' in EU law », *European Environmental Law Review*, 1994, p. 79. Pour une analyse des conceptions défendues par Fluck et par le Royaume-Uni, voir Cheyne, I., et Purdue, M.: « Fitting definition to purpose: the search for a satisfactory definition of waste », *Journal of Environmental Law*, 1995, p. 149.

53. Cependant, la distinction que fait implicitement la directive entre les biens susceptibles de continuer à être utilisés sous leur forme existante et ceux soumis à une opération de valorisation paraît quelque peu artificielle. Il est, certes, facile de voir que la valorisation inclut, par exemple, le recyclage du verre provenant de bouteilles brisées opéré grâce à un nouveau passage au four. Une telle opération est aisément identifiable en tant qu'opération de valorisation parce qu'elle implique le recyclage des composants d'un produit final existant destiné à produire un nouveau produit final. Dans d'autres cas, cependant, il peut être difficile de distinguer entre valorisation et traitement continu de matières premières ou de produits intermédiaires. Cela est, en particulier, le cas des résidus ou des sous-produits provenant de processus de production. Bien que les résidus ne soient pas expressément visés à l'annexe II B, ils sont mentionnés à l'annexe I en tant que catégorie spécifique de déchets. Manifestement, si leur détenteur s'en défait, les résidus sont des déchets. Cependant, par analogie avec les opérations énumérées à l'annexe II B, il semble aussi que le traitement d'un résidu selon un processus destiné à le transformer ou à transformer certains de ses composants en matière première utilisable constitue un processus de valorisation au sens de l'annexe. En effet, l'article 3, paragraphe 1, sous b), premier tiret, de la directive exige des États membres qu'ils prennent des mesures appropriées pour promouvoir « la valorisation des déchets par recyclage, réemploi, récupération ou *toute autre action visant à obtenir des matières premières secondaires* » (souligné par nous). De plus, beaucoup des opérations énumérées à l'annexe II B, par exemple R 1 (« récupération ou régénération des solvants »), R 2 (« recyclage ou récupération des substances organiques qui ne sont pas utilisées comme solvants »), R 3 (« recyclage ou récupération des métaux ou des composés métalliques »), sont susceptibles d'inclure la valorisation de résidus provenant de processus industriels. Nous nous rallions donc à l'avis du gouvernement français selon lequel, lorsqu'un résidu ne peut être utilisé dans un processus industriel normal sans être soumis à une opération de valorisation telle que celles énumérées à l'annexe II B, il doit être considéré comme un déchet jusqu'à ce qu'il ait été valorisé.

54. Le problème, cependant, est que la distinction entre la valorisation de déchets et le traitement normal de matières premières est assez fragile. En termes économiques, les déchets qui sont destinés à être valorisés et utilisés comme matières premières de substitution dans un processus industriel sont des matières premières même avant leur valorisation. Il est, par exemple, concevable que, en fonction des conditions commerciales, un producteur se mette à utiliser une matière première de substitution et même adapte le procédé utilisé pour traiter directement un résidu ou un sous-produit, en intégrant l'opération de « valorisation » au processus normal. De même, il est possible qu'un fabricant doive traiter ou affiner une matière première existant à l'état naturel avant de l'utiliser dans le cadre d'un processus de production; cependant, cette opération ne serait vraisemblablement pas considérée comme un processus de valorisation.

55. La difficulté que soulèvent l'interprétation et l'application de la directive réside donc dans le fait que la notion d'« opération de valorisation », sur laquelle est partiellement fondée la définition des déchets, n'est pas définie de manière exhaustive dans la directive et peut être fondamentalement difficile à utiliser dans certains cas. En outre, il

y a un élément de circularité: la question de savoir s'il y a « valorisation » dépend de la question de savoir s'il y a « déchets », question qui, à son tour, dépend de la question de savoir s'il y a « valorisation ». Il nous semble que, pour surmonter cette difficulté, il ne faut pas chercher à formuler une définition extensive, mais bien travailler par exemples, en d'autres termes examiner si le détenteur d'un objet ou d'une substance la soumet ou a l'intention de la soumettre à l'une des opérations énumérées à l'annexe II B ou à une opération analogue.

56. Contrairement à la conception défendue par la Commission, il nous semble donc que l'idée, avancée par le gouvernement néerlandais et celui du Royaume-Uni, de faire une distinction entre les biens relevant du circuit commercial normal et les déchets en examinant si un objet ou une substance est soumis à une opération de valorisation est tout à fait conforme à l'esprit de la directive. Nous nous rallions à l'argument de la Commission selon lequel il est, dans une certaine mesure, nécessaire d'aborder le problème cas par cas. Cependant, nous pensons que la Commission oublie peut-être la nécessité pour les États membres d'énoncer, en vue de l'application quotidienne de la directive, des règles et instructions pratiques comportant à l'égard des particuliers le degré nécessaire de sécurité juridique; cela est particulièrement le cas en l'espèce puisque le non-respect des dispositions nationales d'exécution est passible de sanctions pénales. La définition du « déchet » figurant dans la directive est imprécise et incomplète et il est manifeste que les États membres ont éprouvé des difficultés à l'appliquer aux diverses situations susceptibles de survenir dans la pratique. Le gouvernement italien a indiqué que le problème posé par la distinction entre matières premières de substitution et résidus avait fait l'objet d'un débat au sein du comité institué par l'article 18 de la directive. En l'état actuel de la directive, nous pensons qu'il faut, dans une certaine mesure, laisser aux États membres le soin de définir des critères plus détaillés permettant d'appliquer le terme « opération de valorisation » aux diverses situations susceptibles de survenir dans la pratique. Une telle conception est compatible avec la manière dont le traité répartit les compétences entre la Cour et les juridictions nationales. Il appartient aux juridictions nationales d'appliquer la directive aux faits du nombre potentiellement élevé de cas limites qui peuvent se présenter dans la pratique. Le rôle de la Cour doit se limiter à fournir aux juridictions nationales les éclaircissements qu'elles sollicitent quant à l'interprétation de la directive. A cet égard, on peut constater que le terme « déchet » doit faire l'objet d'une interprétation large, à la lumière de l'objectif poursuivi, qui est d'assurer un haut niveau de protection de l'environnement, et qu'il couvre, en particulier, même les objets ou substances qui ont une valeur commerciale et sont destinés à être réutilisés, s'ils doivent être d'abord soumis à l'une des opérations de valorisation énumérées à l'annexe II B ou à une opération analogue.

57. En fait, il est probablement superflu, dans les présentes affaires, de déterminer la portée du pouvoir d'appréciation laissé aux États membres, puisqu'il est manifeste que les décrets-lois italiens qui ont suscité les questions des juridictions nationales sont incompatibles avec la directive. Un résidu ne peut être soustrait au champ d'application de la directive simplement parce qu'il est coté dans les bourses de marchandises ou dans les mercuriales officielles instituées auprès des chambres de commerce et d'industrie. Le fait qu'il existe un marché reconnu pour une substance ne suffit même pas à faire pré-

sumer qu'elle ne constitue pas un déchet. Dans le cadre de la directive, la seule question qui se pose est de savoir si la substance concernée est soumise à une opération d'élimination ou de valorisation au sens des annexes II A ou II B.

58. Nous ne pouvons pas non plus nous rallier à l'idée de M. Savini selon laquelle la classification d'un objet ou d'une substance dépend du traitement que lui applique son détenteur. Il est indifférent qu'un vendeur de débris métalliques traite ces débris comme des marchandises vendues dans le cadre normal de son commerce et se conforme à leur égard à ses pratiques habituelles en matière de facturation et de comptabilité. Par exemple, le chiffre d'affaires d'un garage installant des batteries neuves dans des voitures peut résulter partiellement de la vente de batteries usagées prélevées sur les voitures de ses clients à une société qui extrait et régénère les acides qu'elles contiennent; le bénéfice tiré de la vente des batteries usagées peut même avoir une incidence sur le prix des batteries neuves. On ne peut, cependant, douter que la régénération des acides contenus dans les batteries constitue une opération de valorisation au sens du point R 5 de l'annexe II B et que les batteries usagées utilisées à cette fin constituent des déchets au sens de la directive; il en est ainsi quelle que soit la manière dont le garage traite ces ventes à des fins comptables et budgétaires.

59. D'autre part, nous ne partageons pas l'opinion du gouvernement danois selon laquelle tous les produits résiduels ne correspondant pas au but premier d'un processus de production sont des déchets. Nous sommes d'accord avec lui quand il remarque que des produits résiduels apparemment inoffensifs peuvent s'avérer dangereux pour l'environnement et que de tels produits n'ont pas une valeur économique constante. Cependant, la même remarque peut valoir pour des substances correspondant au but premier d'un processus de production. La directive n'a pas pour objectif de réglementer le traitement, le transport et le stockage de tous les produits susceptibles d'être dangereux pour l'environnement — elle vise simplement les déchets, c'est-à-dire les substances ou objets qui sont éliminés ou soumis à un processus de valorisation. De plus, il nous paraît que la notion de produit correspondant au but premier d'un processus de production serait inutilisable. Un processus de production peut générer une série de produits ayant chacun leur propre marché et une valeur commerciale fluctuante.

60. Nous en venons maintenant aux questions plus spécifiques posées par la Pretura di Terni au second alinéa de ses questions. Il nous semble que le point essentiel qu'il faut avoir présent à l'esprit pour répondre à ces questions est que les prévenus dans la procédure principale souhaitent que les substances en question soient classées comme résidus réutilisables plutôt que comme déchets destinés à être éliminés, afin de pouvoir se soustraire à l'application des règles énoncées par le décret présidentiel n° 915/82. La principale indication à fournir à la Pretura est donc que les résidus réutilisables ne constituent pas, dans la législation communautaire, une catégorie distincte et qu'une substance destinée soit à être éliminée soit à être valorisée est soumise aux règles relatives aux déchets. Bien que nous nous rallions, dans une large mesure, aux avis que la Commission a exprimés à propos des questions dans ses observations écrites (avec quelque hésitation

vu l'absence de détails plus précis concernant les opérations), nous pensons que la Cour doit, dans les présentes affaires, éviter d'être amenée à faire une distinction précise entre opérations d'élimination et opérations de valorisation (distinction qui peut avoir des conséquences pour l'application du règlement n° 259/93, qui, comme nous l'avons déjà noté, énonce des règles différentes pour les deux catégories d'opérations).

61. Dans ce contexte, nous suggérons que, aux trois premières questions posées par la Pretura dans le second alinéa de ses questions, la Cour réponde simplement qu'un processus de désactivation des déchets simplement destiné à les rendre inoffensifs, l'activité de décharge des déchets dans des dépressions du terrain ou à des fins de remblai et l'incinération des déchets constituent des opérations d'élimination ou de valorisation entrant dans le champ d'application de la législation communautaire en matière de déchets. De même, nous suggérons que la Cour réponde à la dernière question en indiquant que le simple fait que des déchets soient triturés sans que leurs caractéristiques subissent aucune modification ne les soustrait pas au champ d'application de la législation communautaire. A première vue, l'avant-dernière question, qui demande si un déchet peut être rangé dans la catégorie des résidus réutilisables « sans que ses caractéristiques ni son sort ne soient précisés » est un peu obscure. Il ressort, cependant, de l'ordonnance de renvoi que ce qui préoccupe la Pretura c'est que les décrets-lois soustraient à l'application des règles relatives aux déchets des résidus réutilisables pour lesquels aucune garantie de réutilisation n'est donnée. Nous pensons, dès lors, qu'il suffit de répondre que le fait qu'une substance soit rangée dans la catégorie des résidus réutilisables sans que ses caractéristiques ni son sort ne soient précisés ne la soustrait pas au champ d'application des règles communautaires relatives aux déchets.

Conclusion

62. Nous estimons donc que la Cour doit répondre dans les termes suivants aux questions posées par la Pretura di Pescara (affaire C-224/95) et par la Pretura di Terni (affaires C-304/94, C-330/94 et C-342/94).

« *Affaire C-224/95*

Les règles communautaires en matière de déchets, en particulier celles contenues dans la directive 75/442/CEE du Conseil (telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil), la directive 91/689/CEE du Conseil et le règlement (CEE) n° 259/93, s'appliquent à toutes les substances ou tous les objets dont le détenteur se défait ou a l'intention ou l'obligation de se défaire, même s'ils sont

susceptibles de réutilisation et peuvent faire l'objet d'un acte juridique ou sont cotés comme ayant une valeur commerciale sur des listes commerciales publiques ou privées.

Affaires C-304/94, C-330/94 et C-342/94

1) Le terme 'déchets' figurant dans la directive 75/442/CEE du Conseil (telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil), la directive 91/689/CEE du Conseil et le règlement (CEE) n° 259/93 ne doit pas être compris comme excluant des substances ou des objets susceptibles de réutilisation économique. Une substance résiduelle dérivant d'un cycle de production ou de consommation dans un processus de production ou de combustion constitue un 'déchet' et est soumise au régime défini par les règles communautaires si leur détenteur s'en défait ou a l'intention ou l'obligation de s'en défaire. Le détenteur se défait d'une substance s'il l'élimine ou la soumet à l'une des opérations de valorisation énumérées à l'annexe II B de la directive 75/442, telle que modifiée, ou à une opération analogue.

2) Un processus de désactivation des déchets simplement destiné à les rendre inoffensifs, l'activité de décharge des déchets dans des dépressions du terrain ou à des fins de remblai et l'incinération des déchets constituent des opérations d'élimination ou de valorisation entrant dans le champ d'application des règles communautaires. Le fait qu'une substance soit rangée dans la catégorie des résidus réutilisables sans que ses caractéristiques ni son sort ne soient précisés ne suffit pas à la soustraire au champ d'application des règles communautaires. Il en va de même de la trituration d'un déchet. »