CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 4 juillet 2002 [1]

Table des matières

I — Introduction I-6167

II — Cadre juridique I-6168

A — Droit communautaire I-6168

1) La directive relative aux déchets I-6168

2) La directive relative aux emballages I-6169

3) Sur les divergences entre les différentes versions linguistiques I-6170

B — Dispositions nationales I-6171

III — Les faits du litige au principal I-6172

IV — Questions préjudicielles I-6173

V — Argumentation des parties I-6174

A — Mayer Parry Recycling Ltd I-6174

B — L'agence pour l'environnement I-6176

C — Corus UK Ltd I-6178

D — Le gouvernement danois I-6178

E — Le gouvernement néerlandais I-6179

F — Le gouvernement autrichien I-6180

G — Le gouvernement du Royaume-Uni I-6181

H — La Commission I-6184

VI — Appréciation juridique I-6184

A — Le rapport entre la directive relative aux déchets et la directive relative aux emballages I-6184

1 — Langue originale: l'allemand.

B — Le rapport entre la notion de déchet et le recyclage I-6187
C — Sur l'ordre d'examen des deux questions déférées I-6190
D — Sur la seconde question I-6190
1) Remarques préliminaires I-6190
a) Le recyclage en droit communautaire I-6190
b) Le recyclage dans le contexte normatif de la directive relative aux emballages I-6191
i) Un niveau élevé de protection de l'environnement I-6192
ii) L'absence de distorsion de la concurrence au sein du marché intérieur I-6192
c) Évolution de la notion de recyclage au cours du processus normatif .. I-6193
d) Évolution ultérieure I-6194
2) Interprétation de l'article 3, point 7, de la directive relative aux emballages I-6195
a) Matériaux de déchets I-6195
b) Retraitement aux fins de la fonction initiale ou à d'autres fins I-6197
c) Processus de production I-6197
3) Qualification de l'opération réalisée par MPR I-6197
4) Qualification de l'opération effectuée par les fabricants d'acier I-6200
E — Sur la première question I-6201
VII— Conclusion I-6203

I — Introduction

1. Dans la présente procédure préjudicielle, la High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Royaume-Uni), demande à la Cour d'interpréter la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets [2] (ci-après la «directive relative aux déchets»), et la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages [3] (ci-après la «directive relative aux emballages»). Il s'agit pour l'essentiel de savoir si le traitement (opérations de tri, nettoyage, découpage, broyage, répartition et/ou empaquetage) de déchets d'emballages métalliques par la demanderesse au principal, Mayer Parry Recycling Ltd (ci-après «MPR»), constitue un recyclage complet avec pour conséquence que les déchets métalliques ne relèvent plus, après avoir été traités, de la qualification de déchets.

2 — JO L 194, p. 39, telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991 (JO L 78, p. 32), et 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).

3 — JO L 365, p. 10.

2. MPR souhaite être accréditée en tant qu'entité de retraitement habilitée à délivrer des attestations de valorisation des déchets d'emballages (Packaging Recovery Notes, ci-après les «PRNs») (sur la signification des PRNs, voir ci-après le point 19). L'une des défenderesses au principal, l'Environment Agency compétente pour l'Angleterre et le pays de Galles (ci-après l'«agence pour l'environnement»), a conféré ce droit aux fabricants d'acier, qui fondent le matériau préparé par MPR pour en fabriquer des lingots, feuilles ou bobines d'acier.

II — Cadre juridique

A — *Droit communautaire*

1) La directive relative aux déchets

3. L'article 1er de la directive dispose ce qui suit:

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

a) déchet: 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.»

4. L'annexe I de la directive mentionne, sous la position Q 5, les «[m]atières contaminées ou souillées par suite d'activités volontaires (par exemple, résidus d'opérations de nettoyage, matériaux d'emballage, conteneurs, etc.)». L'annexe contient en outre deux positions à caractère général, à savoir la position Q 1, «[r]ésidus de production ou de consommation non spécifiés ci-après» et la position Q 16, «[t]oute matière, substance ou produit qui n'est pas couvert par les catégories ci-dessus».

5. Pour la notion de valorisation, l'article 1er, sous f), renvoie aux opérations prévues à l'annexe II B. On y trouve, sous la position R 3, le «[r]ecyclage ou [la] récupération des métaux ou des composés métalliques».

6. L'article 3, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets assigne aux États membres les objectifs suivants:

«a) en premier lieu, la prévention ou la réduction de la production des déchets et de leur nocivité, [...]

b) en deuxième lieu:

la valorisation des déchets par recyclage, réemploi, récupération ou toute autre action visant à obtenir des matières premières secondaires

ou

l'utilisation des déchets comme source d'énergie.»

2) La directive relative aux emballages

7. L'article 3 de la directive relative aux emballages contient notamment les définitions suivantes:

«2) 'déchets d'emballages', tout emballage ou matériau d'emballage couvert par la définition de déchet figurant dans la directive 75/442/CEE, à l'exclusion des résidus de production;

[...]

6) 'valorisation', toute opération applicable en l'espèce, prévue à l'annexe II B de la directive 75/442/CEE;

7) 'recyclage', le retraitement dans un processus de production des déchets aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins, y compris le recyclage organique, mais à l'exclusion de la valorisation énergétique».

8. L'article 6, paragraphe 1, de la directive relative aux emballages prescrit ce qui suit pour la valorisation des déchets d'emballages:

«Pour se conformer à l'objet de la présente directive, les États membres prennent les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs suivants sur l'ensemble de leur territoire:

a) cinq ans au plus tard à compter de la date à laquelle la présente directive doit être transposée dans le droit national, entre 50 % au minimum et 65 % au maximum en poids des déchets d'emballages seront valorisés;

b) dans le cadre de cet objectif global, et dans le même délai, entre 25 % au

minimum et 45 % au maximum en poids de l'ensemble des matériaux d'emballages entrant dans les déchets d'emballages seront recyclés, avec un minimum de 15 % en poids pour chaque matériau d'emballage».

9. Pour atteindre les quotas de valorisation, l'article 7 impose aux États membres d'instaurer des systèmes assurant la reprise et/ou la collecte ainsi que la valorisation des déchets d'emballages.

3) Sur les divergences entre les différentes versions linguistiques

10. La notion de recyclage (en allemand «stoffliche Verwertung» ou «Rückführung») au sens de la directive relative aux emballages et de la directive relative aux déchets est au coeur de ce litige. Il est donc nécessaire de signaler dès maintenant quelques divergences d'ordre terminologique relevées dans les différentes versions linguistiques des deux directives.

11. Dans la version anglaise, tant l'article 3, paragraphe 1, sous b), premier tiret, de la directive relative aux déchets que l'article 3, point 7, de la directive relative aux emballages utilisent le terme «recycling». Dans les langues romanes ainsi que dans la version néerlandaise figurent également sous ces deux articles des mots de la même famille que «Recycling» («recyclage», «reciclado», «riciclo», etc.) Dans d'autres versions linguistiques, ce ne sont pas des termes apparentés au recyclage qui ont été choisis, mais ils sont identiques dans les deux directives.

12. Seules les versions allemande, suédoise et finnoise utilisent des termes différents dans les dispositions précitées de la directive relative aux déchets et de la directive relative aux emballages. Il est ainsi question de «Rückführung» dans la version allemande de la directive relative aux déchets et de «stoffliche Verwertung» dans celle de la directive relative aux emballages. Dans la proposition de la Commission pour la directive relative aux emballages, le terme «stoffliche Verwertung» était encore suivi du mot «Recycling» ajouté entre parenthèses, mais cet ajout a disparu dans la suite du processus normatif.

13. Dans la directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil, du 18 septembre 2000, relative aux véhicules hors d'usage [4], qui n'est certes pas directement pertinente pour le cas d'espèce mais que certaines parties ont évoquée à des fins de comparaison, la version allemande parle également en définitive de «Recycling».

4 — JO L 269, p. 34.

14. Puisque seule une infime partie des versions linguistiques présente des termes différents dans les deux directives, le seul fait que la terminologie retenue dans ces versions soit différente ne saurait suffire à conclure à une différence de signification des notions. Dans les développements suivants, les termes «stoffliche Verwertung», «Rückführung» et «Recycling» seront donc entendus comme des synonymes sur le plan linguistique. Cela n'exclut toutefois pas que «Recycling/Rückführung/stoffliche Verwertung» au sens de la directive relative aux déchets et au sens de la directive relative aux emballages aient une signification différente en fonction de la définition qui en est donnée, comme nous l'examinerons plus loin.

B — *Dispositions nationales*

15. Les Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulations 1997 (règlement relatif aux obligations attachées à la responsabilité des producteurs en matière de déchets d'emballages, ci-après les «Regulations») ont transposé en droit national l'article 6, paragraphe 1, de la directive relative aux emballages. Selon les Regulations, les producteurs de déchets d'emballages ont l'obligation de recycler ou de valoriser autrement certaines quantités de déchets d'emballages. Les définitions des termes «recovery» (valorisation, «Verwertung») et «recycling» (recyclage, «stoffliche Verwertung») qui figurent dans les Regulations correspondent à celles de la directive relative aux emballages.

16. En vertu des Regulations, un producteur doit être enregistré, prendre des mesures en vue de la valorisation et du recyclage de certaines quantités de déchets d'emballages, et présenter un document attestant qu'il s'est acquitté de son obligation de valorisation («certificate of compliance»). La violation de ces dispositions est passible de sanctions pénales.

17. Un producteur peut également s'acquitter de ses obligations en adhérant à une structure agréée, ce qui constitue en pratique la règle générale.

18. L'agence britannique pour l'environnement a publié des instructions sur la question de la preuve du respect des obligations et sur l'accréditation volontaire des entités de retraitement («Producer Responsibility Obligations 1997: Guidance on evidence of compliance and voluntary accreditation of reprocessors»), communément appelées l'«Orange Book». Les exigences de l'agence pour l'environnement en matière de preuve du respect des obligations de valorisation par les producteurs y sont précisées et un système volontaire d'accréditation pour les entités de retraitement habilitées à délivrer des PRNs y est prévu.

19. L'entité de retraitement atteste, par une PRN, quelle quantité de déchets d'emballages en provenance du Royaume-Uni elle a reçue, si ceux-ci doivent être recyclés ou

autrement valorisés et à quelles mesures de valorisation le matériau sera soumis. En présentant des PRNs, le producteur peut prouver à l'agence pour l'environnement que les déchets d'emballages qu'il a livrés ou fait livrer en son nom à une entité de retraitement accréditée ont été régulièrement valorisés. Les PRNs sont commercialisables et ont une valeur économique (s'agissant des déchets d'emballages métalliques dont il est question, de 10 à 15 GBP par tonne en 2000).

20. L'agence pour l'environnement accrédite les entreprises énumérées sous le point 3 de l'annexe D de l'Orange Book; s'agissant des métaux (aluminium et acier), sont reconnues comme entités de retraitement les entreprises ayant pour activité la fabrication de lingots, feuilles ou bobines.

21. L'accréditation est donc accordée à la phase du cycle des matières qui correspond à la fabrication d'un nouveau produit qui ne peut être distingué d'un produit fabriqué à partir de matières premières primaires. Le but est de faciliter l'application administrative et de garantir que des PRNs ne soient pas délivrées deux fois au cours du traitement des mêmes matériaux.

III — Les faits du litige au principal

22. MPR se procure — en règle générale moyennant paiement — des ferrailles, dont également des déchets d'emballages, en provenance de sources industrielle et autres. MPR traite les ferrailles de manière à obtenir un matériau conforme au grade industriel 3 B. Pour l'essentiel, les étapes de traitement suivantes sont nécessaires à cet égard: contrôle visuel, contrôle de radiation, découpage permettant d'obtenir des morceaux de la taille d'un poing, plusieurs opérations de tri, afin d'éliminer des substances étrangères (plastiques, métaux non ferreux, verre ou pierres), nouveau contrôle visuel. Le matériau de grade 3 B contient environ 4,1 % de métaux issus de déchets d'emballages. MPR vend ensuite ce matériau de grade 3 B à des aciéries qui en font des lingots, feuilles ou bobines d'acier. Sa teneur élevée en fer, sa large épaisseur et sa grande superficie confèrent au grade 3 B un rendement élevé. Le prix du grade 3 B est d'environ 60 GBP par tonne.

23. Les parties au principal s'opposent sur le point de savoir dans quelle mesure le matériau de grade 3 B produit par MPR contient encore des impuretés organiques et non organiques; les données fournies vont de 2-3 % (MPR — impuretés non libres) à 7 % (agence pour l'environnement). Ces impuretés sont constituées de résidus de revêtements tels que peinture ou huile, matériaux non métalliques et éléments chimiques indésirables. En raison de son caractère potentiellement polluant, le matériau de grade 3 B doit être conservé à couvert ou sur un emplacement stable comportant un système de drainage avec puisard. L'élimination des impuretés n'intervient qu'au stade du processus de la fabrication de l'acier.

24. Les fabricants d'acier sont soumis à l'«Integrated Pollution Control» régi par l'Environment Protection Act (loi sur la protection de l'environnement) 1990. Selon ces dispositions, les opérations qu'ils pratiquent doivent répondre à certaines normes de protection de l'environnement et faire l'objet d'une autorisation. En contrepartie, il ne leur est pas nécessaire d'obtenir l'autorisation prévue par les dispositions nationales en matière de gestion des déchets.

25. En novembre 1998, MPR a sollicité l'accréditation en tant qu'entité de retraitement habilitée à délivrer des PRNs. Par lettre du 15 novembre 1999, l'agence pour l'environnement a rejeté cette demande. MPR a alors saisi la High Court et a demandé, entre autres, l'annulation de cette décision et la constatation de ce qu'elle effectue des opérations de valorisation et de recyclage au sens de la directive relative aux emballages.

IV — Questions préjudicielles

26. Par ordonnance du 9 novembre 2000, la High Court a sursis à statuer et a saisi la Cour, en application de l'article 234 CE, d'une demande de décision à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

«Lorsqu'une entreprise traite des matériaux d'emballages incluant des métaux ferreux qui (lorsqu'ils sont reçus par cette entreprise) constituent des 'déchets', au sens de l'article 1er, sous a), de la directive 75/442/CEE du Conseil relative aux déchets, telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil et par la décision 96/350/CE de la Commission, en procédant à des opérations de tri, nettoyage, découpage, broyage, répartition et/ou empaquetage, de manière à les rendre utilisables dans les fourneaux en tant que matière première pour la fabrication de lingots, feuilles ou bobines d'acier:

1) Ces matériaux ont-ils été recyclés et cessent-ils d'être des déchets aux fins de la directive 75/442:

   a) lorsqu'ils ont été rendus utilisables comme matière première, ou

   b) lorsqu'ils ont été utilisés par un aciériste pour produire des lingots, feuilles ou bobines d'acier?

2) Ces matériaux ont-ils été 'recyclés' aux fins de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil relative

aux emballages et aux déchets d'emballages:

a) lorsqu'ils ont été rendus utilisables comme matière première, ou

b) lorsqu'ils ont été utilisés par un aciériste pour produire des lingots, feuilles ou bobines d'acier?»

et produit de la ferraille 3 B, qui n'est pas un déchet mais une matière première secondaire. La directive relative aux emballages doit selon elle être interprétée conformément à la directive relative aux déchets. La ferraille 3 B n'étant pas un déchet, le traitement effectué par MPR doit également être considéré comme un recyclage complet au sens de la directive relative aux emballages.

29. S'agissant du cadre communautaire, MPR précise que l'on peut déduire de la directive relative aux déchets et de la directive relative aux emballages quatre caractéristiques communes.

V — Argumentation des parties

27. MPR, l'agence pour l'environnement, Corus UK Ltd (ci-après «Corus»), un fabricant d'acier ayant soutenu, dans la procédure au principal, la position de l'agence pour l'environnement en tant que partie intervenante, les gouvernements du Royaume-Uni, néerlandais, danois et autrichien, ainsi que la Commission ont présenté des observations devant la Cour.

30. Premièrement, les termes de déchet, valorisation et recyclage auraient la même signification dans les deux directives. Le recyclage est à cet égard une forme particulière de valorisation. Les mesures de valorisation au sens des directives ne pourraient être pratiquées que sur des déchets. Deuxièmement, la notion de déchet suppose que le détenteur du matériau s'en défasse. Troisièmement, les directives ont pour objectif de préserver les ressources naturelles par la valorisation des déchets. Quatrièmement, le recyclage est distingué de la valorisation énergétique.

A — *Mayer Parry Recycling Ltd*

28. MPR met en avant l'interprétation de la directive relative aux déchets et son argumentation peut être résumée comme suit: elle valorise des déchets d'emballages

31. MPR décrit en outre l'importance économique du droit de délivrer des PRNs, accordé à l'entité effectuant le recyclage. Puisque MPR soumet les déchets métalli-

ques à un traitement leur permettant d'être utilisés par les fabricants d'acier de la même manière qu'une matière première primaire, le matériau 3 B de MPR n'est pas un déchet mais une matière première secondaire. Dès lors, les fabricants d'acier ne valorisent pas un déchet et ne pourraient, ne serait-ce que pour cette raison, être considérés comme des entreprises de recyclage.

32. Dans le cadre de ses observations sur la première question, MPR déduit les principes directeurs suivants de la jurisprudence de la Cour ou des conclusions des avocats généraux: la question de savoir si une substance est un déchet relève de la compétence de la juridiction nationale, à la lumière de l'ensemble des circonstances [5]. La question décisive pour la qualification de déchet est de savoir si le détenteur se défait de la substance [6]. Il convient de distinguer la valorisation des déchets et le traitement industriel normal des produits [7]. La valorisation est complète lorsque la substance valorisée peut être directement utilisée dans un processus de production en tant que matière première secondaire [8].

33. En revanche, MPR conteste l'approche retenue par l'agence pour l'environnement, selon laquelle la valorisation n'est complète qu'à un stade ultérieur, et plus précisément lorsqu'on ne peut plus voir dans le produit s'il a été fabriqué à partir de déchets ou de matières premières primaires. Cette argumentation qui s'appuie sur la définition du recyclage dans la directive relative aux emballages n'est selon elle pas défendable. La directive relative aux emballages constitue une réglementation subordonnée à la directive relative aux déchets et ne saurait définir différemment la notion de valorisation.

34. Si l'article 3, point 7, de la directive relative aux emballages fait référence, pour la définition du recyclage, au traitement dans un processus de production, c'est pour le distinguer de la valorisation énergétique. En tout état de cause, l'opération effectuée par MPR constitue un processus de production permettant la production d'une matière première secondaire, à savoir la ferraille 3 B. Ce matériau n'est pas un déchet car il a une valeur économique et il n'y a aucun risque que son détenteur s'en défasse.

35. MPR propose en particulier les critères suivants pour distinguer les matières premières secondaires des déchets: l'aptitude du matériau à être réutilisé, avec ou sans autre traitement préalable, sa valeur économique et les dangers pour l'environnement que présente la substance en question. Selon MPR, c'est au juge de renvoi qu'il appartient de décider dans quelle mesure ces critères sont remplis.

5 — MPR renvoie aux conclusions de l'avocat général Jacobs du 24 octobre 1996 dans l'affaire Tombesi e.a. (arrêt du 25 juin 1997, C-304/94, C-330/94, C-342/94 et C-224/95, Rec. p. I-3561, point 56) et aux conclusions de l'avocat général Jacobs du 24 avril 1997 dans l'affaire Inter-Environnement Wallonie (arrêt du 18 décembre 1997, C-129/96, Rec. p. I-7411, points 69 et 70) ainsi qu'à l'arrêt du 15 juin 2000, ARCO Chemie Nederland e.a. (C-418/97 et C-419/97, Rec. p. I-4475, points 51, 65 à 71, 73, 88 à 97).

6 — Conclusions dans l'affaire Inter-Environnement Wallonie (précitée, note 5, points 26, 27 et 60); conclusions dans l'affaire Tombesi e.a. (précitée, note 5, points 50 et 51) et arrêt ARCO Chemie Nederland e.a. (précité, note 5, points 34, 36, 46 et 47).

7 — Arrêt Inter-Environnement Wallonie, précité, note 5, point 33.

8 — Conclusions dans l'affaire Tombesi e.a. (précitée, note 5, points 53 et 54); conclusions dans l'affaire Inter-Environnement Wallonie (précitée, note 5, point 78) et arrêt ARCO Chemie Nederland e.a. (précité, note 5, points 93 et 94).

36. Dans l'hypothèse où la Cour souhaiterait cependant les examiner, MPR soutient que le matériau de grade 3 B répond aux critères des matières premières secondaires. Il peut être utilisé sans autre traitement directement dans la production d'acier au même titre que le minerai de fer. Aucune mesure de précaution particulière de protection de l'environnement ne s'impose ni dans le stockage, ni dans le transport ou l'utilisation dans la fabrication de l'acier.

37. S'agissant de la seconde question, MPR affirme qu'un matériau ayant fait l'objet d'une valorisation complète et n'étant plus un déchet au sens de la directive relative aux déchets doit également être considéré comme recyclé au sens de la directive relative aux emballages.

B — *L'agence pour l'environnement*

38. L'agence pour l'environnement estime comme MPR que les directives reposent sur la même interprétation des notions de «déchet» et de «valorisation». Contrairement à MPR, elle estime cependant que le traitement effectué par celui-ci ne constitue pas un recyclage complet. Ce n'est qu'après la fusion du matériau 3 B et la fabrication de lingots, feuilles ou bobines d'acier par les fabricants d'acier que la valorisation est complète et que la substance perd sa qualification de déchet.

39. S'agissant du rapport entre les deux questions déférées, l'agence pour l'environnement précise que les deux directives doivent être interprétées de manière combinée. La directive relative aux emballages ne fait qu'expliquer plus précisément ce qu'il convient d'entendre par recyclage, en tant que forme spécifique de valorisation. L'article 2, paragraphe 2, de la directive relative aux déchets autorise expressément des directives spécifiques pour des catégories particulières de déchets telles que les déchets d'emballages. Les deux directives ayant pour objectif de promouvoir la valorisation des déchets, il convient de prendre pour base la même définition de la «valorisation». Après un recyclage complet au sens de la directive relative aux emballages, le matériau valorisé ne peut plus non plus être considéré comme déchet au sens de la directive relative aux déchets.

40. En ce qui concerne la première question, l'agence pour l'environnement souligne tout d'abord que seule la Cour devrait y répondre. Il convient de ne pas laisser aux États membres, comme le laisse entendre MPR, le soin de déterminer à quel stade un déchet a fait l'objet d'une valorisation complète, car cela irait à l'encontre de l'objectif d'harmonisation communautaire. Les notions de déchet et de valorisation sont suffisamment concrètes pour être directement applicables sans autre mesure de mise en œuvre du droit national.

41. L'agence pour l'environnement renvoie en outre à la jurisprudence selon laquelle il

convient d'interpréter largement la notion de déchet [9], ainsi qu'aux objectifs de la directive relative aux déchets, à savoir la limitation des déchets, la promotion de la valorisation et l'interdiction de l'élimination incontrôlée des déchets.

42. La directive relative aux déchets ne précise pas à quel moment un matériau perd sa qualification de déchet. En tout état de cause, il ne suffit pas que le déchet parvienne entre les mains de celui qui souhaite valoriser le matériau ou le soumettre à un autre traitement. Le fait que des déchets ont été soumis à l'une des opérations de valorisation mentionnées à l'annexe II B peut faire perdre à la substance son caractère de déchet, mais il ne s'agit pas d'une conséquence nécessaire, comme l'a constaté la Cour [10].

43. MPR ne réalise aucun recyclage mais simplement un prétraitement en triant les déchets et en en modifiant la composition. Par conséquent, MPR est un producteur de déchet au sens de l'article 1er, sous b), de la directive relative aux déchets. Le traitement réalisé par MPR n'est pas un retraitement dans un processus de production tel que défini à l'article 3, point 7, de la directive relative aux emballages. Dans la directive 2000/53 également, un traitement comparable des véhicules hors d'usage est considéré comme un prétraitement et non comme du recyclage.

44. L'agence pour l'environnement conteste l'argument de MPR selon lequel la ferraille 3 B constitue une matière première secondaire et a donc été recyclée. Toute opération de valorisation n'a pas nécessairement pour objectif l'obtention de matières premières secondaires. Il ne résulte pas non plus de la jurisprudence de la Cour qu'un matériau cesse de répondre à la qualification de déchet au motif qu'il a été transformé en une matière première secondaire. L'aptitude à être utilisé comme matière première n'exclut pas la qualification de déchet.

45. En outre, l'agence pour l'environnement conteste l'affirmation de MPR selon laquelle aucune précaution spécifique pour la protection de l'environnement n'est nécessaire dans le cadre de la manipulation du matériau de grade 3 B. Les fabricants d'acier, qui travaillent le matériau de grade 3 B, sont soumis à l'«Integrated Pollution Control».

46. De plus, la Cour n'a pas considéré — contrairement à certains avocats généraux — les exigences relatives à la protection de l'environnement lors de la manipulation d'un matériau ou encore les risques pour l'environnement qu'il impliquerait comme des éléments décisifs pour sa qualification de déchet [11].

9 — Arrêt ARCO Chemie Nederland e.a. (précité, note 5, points 34 à 40).

10 — Arrêt ARCO Chemie Nederland e.a. (précité, note 5, point 89, 95 à 97).

11 — L'agence pour l'environnement renvoie en particulier aux arrêts Inter-Environnement Wallonie (précité, note 7, point 30) et ARCO Chemie Nederland e.a. (précité, note 5, points 64 à 69).

47. L'agence pour l'environnement propose de répondre à la seconde question, sur la base de ses observations relatives à la première question, que le déchet d'emballage n'est recyclé qu'avec la fabrication de lingots, feuilles ou bobines d'acier.

C — *Corus UK Ltd*

48. De l'avis de Corus, il y a lieu de répondre uniquement à la seconde question. Il appartient à cet égard à l'État membre de choisir le moment à partir duquel une substance peut être considérée comme ayant fait l'objet d'un recyclage complet et de décider s'il s'agit encore d'un déchet ou non, pour autant que les objectifs de la directive relative aux emballages soient respectés.

49. Elle soutient que le moment choisi par le Royaume-Uni pour considérer que le recyclage est achevé, à savoir celui de la fabrication des lingots, feuilles ou bobines d'acier par les fabricants d'acier, est à la fois juste et précisément identifiable. La ferraille 3 B doit en revanche être considérée comme un déchet.

50. La question de savoir si un matériau a été recyclé doit être résolue exclusivement à l'aide de la directive relative aux emballages. Il s'agit de savoir si le matériau sert de nouveau à la fabrication d'emballages ou à d'autres fins de production. Seuls les produits de Corus remplissent cette condition, mais pas les produits primaires de MPR. La question de la preuve du recyclage — faute de prescriptions communautaires en la matière — peut être régie par les États membres.

51. Les revenus issus des PRNs sont utilisés par les entreprises de recyclage pour la création de nouvelles infrastructures. Cela permet de contribuer à l'augmentation du taux de recyclage encore faible pour les déchets d'emballages métalliques. En revanche, MPR n'a pas le même intérêt économique à la valorisation de déchets d'emballages, car ceux-ci ne représentent qu'une infime partie des matériaux qu'elle traite. Si MPR était autorisée à délivrer des PRNs, le risque serait qu'elle traite une grande quantité de ferraille pour ensuite simplement la stocker.

D — *Le gouvernement danois*

52. Le gouvernement danois partage pour l'essentiel le point de vue de l'agence pour l'environnement. Il estime qu'il convient d'interpréter largement la notion de déchet afin d'assurer le contrôle des flux de déchets ainsi que l'élimination et la valorisation des déchets. Dès lors qu'un matériau n'est plus un déchet, il échappe à tout contrôle correspondant. En particulier, 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 [12] ne s'appliquerait plus. La valeur économique ou la capacité de valorisation d'un matériau ne joue selon lui aucun rôle pour la définition des déchets au sens de la jurisprudence.

53. Les ferrailles traitées par MPR constituent des déchets. Le «retraitement» mentionné dans la définition du recyclage suppose une modification de la composition permettant de réutiliser directement le matériau. Seuls les produits des fabricants d'acier remplissent cette condition.

54. La collecte et le tri ne sont pas considérés, au Danemark, comme une valorisation mais comme un prétraitement. Un tel prétraitement peut voire doit, dans certaines circonstances, également précéder l'élimination des déchets, comme le montrent par exemple les dispositions de l'article 6 de la directive 1999/31/CE du Conseil, du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets [13], et de l'article 6 de la directive 2000/76/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 décembre 2000, sur l'incinération des déchets [14].

55. Si la valorisation complète d'un matériau n'entraîne pas nécessairement la disparition de la qualification de déchet, comme l'a constaté la Cour [15], à plus forte raison de simples prétraitements ne peuvent avoir un tel effet.

E — *Le gouvernement néerlandais*

56. S'agissant de la première question, le gouvernement néerlandais affirme que le moment auquel un matériau doit être considéré comme recyclé coïncide avec le moment auquel il perd son caractère de déchet. Dans l'arrêt ARCO Chemie Nederland e.a., la Cour a souligné l'importance du terme «se défaire» pour la définition des déchets [16]. Cette notion doit être interprétée conformément aux objectifs de la directive relative aux déchets et donc faire l'objet d'une interprétation large.

57. Selon la directive relative aux déchets, il peut y avoir recyclage non seulement en cas d'utilisation de déchets dans un processus de production, mais aussi en cas de valorisation dans le but d'obtenir une matière première secondaire. La question de savoir si l'on a obtenu du déchet une matière première secondaire ayant les mêmes propriétés qu'une matière première primaire dépend de la question de savoir si le détenteur de la substance obtenue s'en défait.

12 — JO L 30, p. 1.
13 — JO L 182, p. 1.
14 — JO L 332, p. 91.
15 — Arrêt ARCO Chemie Nederland e.a. (précité, note 5, point 96).
16 — Précité, note 5, points 36 à 41.

58. Il convient, pour cela, de tenir compte cumulativement des critères suivants: le matériau doit se prêter par sa composition à être utilisé de la même manière que la matière première correspondante. Le matériau ne doit pas contenir davantage d'impuretés que celles qui existent dans une matière première primaire. La substance doit pouvoir être utilisée sans autre prétraitement. Son utilisation ne peut créer, par rapport à l'utilisation de la matière première primaire, aucun risque supplémentaire pour l'environnement. L'utilisation de cette matière ne doit pas consister en un simple processus de valorisation. Enfin, le matériau ne doit pas avoir une valeur économique négative.

59. Il convient donc, selon le gouvernement néerlandais, de répondre à la première question en ce sens que les déchets d'emballages métalliques sont recyclés au sens de la directive relative aux déchets et cessent d'être des déchets lorsqu'ils satisfont aux critères qui viennent d'être mentionnés et que le matériau est donc utilisable comme une matière première primaire.

60. En ce qui concerne la seconde question, le gouvernement néerlandais estime que la notion de recyclage au sens de la directive relative aux emballages n'a pas la même signification que dans la directive relative aux déchets. Le déchet n'est recyclé au sens de la directive relative aux emballages que lorsqu'il a été réutilisé dans un processus de production c'est-à-dire, dans le cas d'espèce, lors de la fabrication de lingots, feuilles ou bobines d'acier. Seule l'utilisation effective dans un processus de production permet d'atteindre les objectifs de préservation de l'énergie et des ressources naturelles. En outre, il s'agit du seul moyen de garantir qu'il n'y ait pas de double comptage dans l'optique du respect des quotas de recyclage prévus par l'article 6 de la directive relative aux emballages.

F — *Le gouvernement autrichien*

61. Dans son analyse de la première question, le gouvernement autrichien relève que la notion de recyclage n'est pas réglementée dans la directive relative aux déchets mais dans la directive relative aux emballages. La directive 2000/53 contient également une définition de contenu semblable. Ces définitions font référence à l'utilisation dans un processus de production et sont plus étroites que la notion de valorisation issue de la directive relative aux déchets.

62. S'agissant de la notion de déchet, le gouvernement autrichien renvoie aux constatations de la Cour dans l'affaire ARCO Chemie Nederland e.a. [17]. Pour la détermination du moment auquel une substance a fait l'objet d'une valorisation complète, les critères suivants sont déterminants: le fait que le matériau soit habituellement utilisé pour cette destination et l'existence d'un marché pour celui-ci;

17 — Précitée, note 5, points 40, 41 et 97.

l'existence de critères de qualité qui tiennent compte des caractéristiques propres aux déchets; enfin, le fait que le matériau ne doit pas entraîner de risque supérieur pour l'environnement par rapport à des matières premières comparables.

63. Sur la seconde question, le gouvernement autrichien ajoute encore qu'il n'est pas nécessaire que le recyclage se fasse en une seule étape. Il convient de vérifier pour chaque étape s'il y a eu valorisation ou éventuellement une valorisation fictive.

64. Il estime en résumé que MPR réalise une valorisation de déchets qui ne constitue toutefois qu'une étape préalable au recyclage au sens de la directive relative aux emballages.

G — *Le gouvernement du Royaume-Uni*

65. Le gouvernement du Royaume-Uni estime que, pour résoudre le litige au principal, il suffit de répondre à la seconde question, à laquelle il consacre donc l'essentiel de ses observations.

66. Il souligne que les déchets d'emballages ne peuvent être recyclés qu'une fois, même si cela se fait éventuellement en plusieurs étapes. Il convient d'éviter que les opérations de valorisation sur un même matériau soient prises en compte plusieurs fois lors du contrôle des quotas de recyclage de l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive relative aux emballages. En l'occurrence, le recyclage est effectué par les fabricants d'acier.

67. Le traitement des déchets par MPR ne répond pas à la définition du recyclage au sens de l'article 3, point 7, de la directive relative aux emballages. Les opérations de tri, nettoyage, broyage et mise en paquets ne constituent pas des processus de production.

68. Il ne s'agit pas non plus d'un retraitement, le déchet conservant ses propriétés essentielles et n'étant pas transformé en un produit nouveau. Un *re*traitement suppose une utilisation analogue à l'utilisation initiale, à savoir la mise en fusion en tant que substitut de matière première et la fabrication de lingots, feuilles et bobines d'acier. Le prétraitement effectué par MPR pour cette utilisation ne constitue pas en tant que tel un retraitement. Seule cette analyse répond à l'objectif de l'article 6, paragraphe 2, de la directive relative aux emballages, de produire dans la mesure du possible, à partir de matériaux d'emballages recyclés, de nouveaux emballages ou d'autres produits.

69. Le gouvernement du Royaume-Uni étaye cette analyse par une comparaison

avec la directive 2000/53, qui contient des dispositions comparables à la directive relative aux emballages.

70. Il n'est pas d'accord avec l'interprétation combinée de la directive relative aux emballages et de la directive relative aux déchets proposée par MPR. La directive relative aux déchets ne prévoit pas de définitions contraignantes applicables à toutes les autres réglementations dans ce domaine, les définitions de l'article 1er de la directive relative aux déchets ayant au contraire été expressément données aux fins de leur utilisation dans cette directive.

71. Lorsque le législateur communautaire entend reprendre dans d'autres actes les mêmes notions que dans la directive relative aux déchets, cela est précisé par des références expresses. La directive relative aux emballages contient de telles références dans certains articles; il convient pour le reste d'interpréter ses définitions de manière autonome.

72. L'article 2, paragraphe 2, de la directive relative aux déchets prévoit expressément l'adoption de dispositions spécifiques — telles que la directive relative aux emballages. La directive relative aux emballages définit les notions de «recyclage» et de «valorisation» de manière autonome. Son article 3, point 6, fait uniquement référence aux opérations de valorisation applicables («applicable operations») de l'annexe II B de la directive relative aux déchets [18].

73. Il ressort de l'annexe II B de la directive relative aux déchets qu'un même déchet peut faire l'objet de plusieurs opérations de valorisation. Les déchets métalliques pourraient par exemple être d'abord stockés (R 12) puis le métal pourrait ultérieurement être récupéré (R 3). En revanche, pour les raisons précédemment exposées, le recyclage n'est possible qu'une seule fois. Seules les mesures énumérées à l'annexe II B de la directive relative aux déchets qui constituent un recyclage peuvent constituer une opération applicable au sens de l'article 3, point 6, de la directive relative aux emballages.

74. La directive relative aux emballages contient des définitions autonomes pour les notions de «recyclage», «valorisation énergétique» et «recyclage organique» (article 3, points 7 à 9). Aucune autre forme de valorisation n'a été mentionnée. Seuls les types de valorisation mentionnés constituent des opérations applicables dans le cadre de la directive relative aux emballages. Parmi eux, s'agissant des métaux, seul le recyclage est applicable.

18 — Les différentes versions linguistiques divergent. Si la version allemande et d'autres telles que la version espagnole renvoient de manière générale aux opérations de l'annexe II B de la directive relative aux déchets («cualquiera de las operaciones»), d'autres versions linguistiques contiennent des précisions restrictives (par exemple, «applicable operations», «opérations applicables», «pertinenti operazioni», «toepasselijke handelingen»).

75. Il ne suffit pas que MPR effectue une opération de valorisation au sens de l'annexe II B de la directive relative aux déchets, il faut au contraire qu'elle mette en œuvre une opération applicable dans le cadre de la directive relative aux emballages, à savoir le recyclage.

76. Afin de garantir que les déchets d'emballages valorisés soient appréhendés sur la base de critères communautaires uniformes, il faut un critère clairement identifiable pour déterminer à partir de quand les matériaux ont fait l'objet d'une valorisation complète. Les États membres ne conservent à cet égard aucune marge de manœuvre. Le moment le plus approprié est celui auquel les déchets métalliques sont de nouveau mis en fusion.

77. La directive relative aux emballages a pour objectif le retraitement effectif. Aussi longtemps que les déchets d'emballages ont simplement été préparés en vue de leur retraitement, leur utilisation effective, c'est-à-dire la mise en fusion, n'est pas encore assurée.

78. Deux conditions doivent être remplies pour qu'une substance soit considérée comme un matériau d'emballages recyclé au sens de l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive relative aux emballages: les matériaux d'emballages doivent avoir été des déchets d'emballages et avoir été recyclés. Peu importe que le matériau en question ait cessé à un quelconque moment d'être un déchet au sens de la directive relative aux déchets.

79. Le gouvernement du Royaume-Uni en conclut qu'il n'y a pas lieu d'interpréter les deux directives de manière combinée faute de renvois correspondants dans la directive relative aux emballages.

80. Ce n'est qu'à titre subsidiaire qu'il s'exprime sur la première question. Contrairement à la directive relative aux emballages, la directive relative aux déchets laisse aux États membres une marge de manœuvre pour apprécier ce qui constitue une mesure de valorisation [19]. Le fait qu'un matériau ait été soumis à une valorisation au sens de la directive relative aux déchets ne permet pas d'en conclure qu'il y a eu opération de valorisation applicable dans le cadre de la directive relative aux emballages.

81. La Cour a confirmé la nécessité de concrétiser la notion de valorisation par des règles nationales de transposition [20]. La directive relative aux emballages n'autorise en revanche que trois types de valorisation (recyclage, valorisation énergétique et recyclage organique) et ne laisse à cet égard aux

19 — Il renvoie aux conclusions dans l'affaire Tombesi e.a. (précitée, note 5, point 56).

20 — Arrêts Inter-Environnement Wallonie (précité, note 7, point 33) et ARCO Chemie Nederland e.a. (précité, note 5, point 70).

États membres aucune marge d'appréciation.

82. La directive relative aux emballages ne saurait non plus avoir modifié rétroactivement l'interprétation de la directive relative aux déchets, plus ancienne. Il serait contraire aux principes de la sécurité juridique d'attribuer à la directive relative aux déchets, après l'adoption de la directive relative aux emballages, une autre signification que celle qu'elle avait auparavant.

H — *La Commission*

83. La Commission défend pour l'essentiel la même analyse que l'agence pour l'environnement. Elle estime que les notions de «déchet» et de «valorisation» ont la même signification dans la directive relative aux déchets et dans la directive relative aux emballages. La définition particulière du recyclage, dans la directive relative aux emballages, tient compte des objectifs de cette directive (priorité au recyclage par rapport à la valorisation énergétique).

84. L'activité de MPR constitue certes une phase de valorisation, mais la valorisation n'est complète qu'après le traitement dans les fourneaux. C'est uniquement après cette étape qu'il n'y a plus de déchet. La circonstance que les produits de MPR auraient une valeur économique n'y change rien. Même après une valorisation complète, la substance traitée peut être encore un déchet, a fortiori si la valorisation consiste en un simple tri et prétraitement en vue d'une utilisation ultérieure comme matière première secondaire.

85. La Commission déduit de l'exposé des parties devant le juge national que la ferraille 3 B contient encore des impuretés qui ne sont éliminées que lors de la mise en fusion de sorte que l'utilisation du matériau nécessite des précautions particulières pour assurer la protection de l'environnement. Cela montre selon elle qu'il s'agit d'un déchet.

86. Enfin, la Commission souligne l'importance d'une définition claire des déchets, pour l'application, par exemple, du règlement n° 259/93, même si celui-ci n'est pas directement pertinent en l'occurrence.

VI — Appréciation juridique

A — *Le rapport entre la directive relative aux déchets et la directive relative aux emballages*

87. Les parties défendent des points de vue divergents sur la question du rapport entre

les deux directives et entre les notions de déchet, de valorisation et de recyclage qu'elles utilisent.

88. Pour une majorité, les directives doivent être lues de manière combinée et les différentes notions ont la même signification. Les tenants de cette analyse estiment donc majoritairement qu'il est nécessaire de répondre aux deux questions déférées. Puisqu'à leurs yeux les notions pertinentes ont le même sens dans les deux directives, elles proposent une même réponse pour les deux questions. À l'exception de MPR, elles ne voient pas dans l'activité de cette dernière un recyclage complet mais plutôt un prétraitement ou une autre mesure de valorisation. La ferraille 3 B obtenue est un déchet. MPR tire la conclusion inverse.

89. Le gouvernement du Royaume-Uni et Corus estiment au contraire qu'il convient d'interpréter et d'appliquer la directive relative aux emballages de manière autonome et que seule la seconde question importe pour la résolution du litige au principal.

90. On relèvera tout d'abord sur ce point que la directive relative aux déchets a introduit, en 1975, les premières règles de base en vue de l'harmonisation des dispositions nationales dans le domaine de l'élimination des déchets. Pour ce domaine qui n'en était alors qu'à ses balbutiements, la Communauté s'est contentée dans la directive de quelques vagues dispositions-cadres.

91. En particulier, elle n'a pas défini avec précision ce qu'est exactement un déchet. La directive relative aux déchets a bien été remaniée de manière substantielle en 1991 [21]. La définition du déchet est restée cependant pratiquement inchangée, confrontant la Cour à plusieurs reprises à des questions d'interprétation complexes n'offrant pas toujours des réponses satisfaisantes.

92. Cependant, en 1991, a également été introduit l'article 2, paragraphe 2, qui prévoit expressément l'adoption dans d'autres directives de dispositions particulières ou complémentaires pour la gestion de certaines catégories de déchets. La directive relative aux emballages correspond à une telle disposition spécifique complémentaire.

93. On peut certes voir l'article 2, paragraphe 2, de la directive relative aux déchets comme une base d'habilitation, mais elle n'est en fait nullement nécessaire. En effet, le pouvoir d'adopter des directives dans le domaine de la gestion des déchets découle directement du traité CE, dans le cas de la directive relative aux emballages, de l'article 100 A du traité CE (devenu, après modification, article 95 CE). Même sans l'article 2, paragraphe 2, de la directive relative aux déchets, la Communauté aurait été libre d'adopter d'autres directives spécifiques sur les déchets.

21 — Voir note 2 ci-dessus.

94. Il n'y a donc pas de hiérarchie normative entre les deux directives, au sens où la directive relative aux déchets primerait sur la directive relative aux emballages. Il s'agit plutôt de deux actes de droit dérivé de même rang fondés directement sur le traité. La directive relative aux emballages représente à cet égard, pour la catégorie de déchets qu'elle vise, une réglementation spéciale qui prime sur la directive relative aux déchets en cas de conflit de normes.

95. Cela ne signifie pas pour autant que la directive relative aux déchets n'aurait aucune importance pour la manipulation des déchets d'emballages. En effet, d'une part, de nombreuses dispositions de la directive relative aux emballages renvoient à la directive relative aux déchets. Le renvoi aux définitions de la directive relative aux déchets a pour effet de rendre celles-ci également applicable dans le champ d'application de la directive relative aux emballages. Il est ainsi tenu compte de l'objectif de recourir à une terminologie commune pour la législation communautaire en matière de déchets, exprimé au troisième considérant de la directive 91/156 modifiant la directive relative aux déchets [22].

96. On trouve les mêmes types de renvois pour la définition des déchets d'emballages à l'article 3, point 2, et de la valorisation, à l'article 3, point 6, de la directive relative aux emballages. La notion de recyclage est en revanche définie à l'article 3, point 7, de la directive relative aux emballages sans aucune référence à la directive relative aux déchets.

97. D'autre part, les déchets d'emballages sont en même temps des déchets au sens de la directive relative aux déchets, comme cela ressort déjà de la définition de l'article 3, point 2, de la directive relative aux emballages. Sauf disposition contraire de la directive relative aux emballages, toutes les autres dispositions pertinentes en matière de déchets s'appliquent donc également aux déchets d'emballages. La Communauté n'avait pas pour objectif, avec la directive relative aux emballages, de créer une réglementation exhaustive pour les déchets d'emballages et de soustraire cette catégorie de déchets au champ d'application d'autres dispositions en la matière.

98. Ainsi, la directive relative aux emballages contient certes des dispositions détaillées sur la valorisation des déchets d'emballages mais non, par exemple, sur leur élimination ou leur transfert à l'étranger. Par conséquent, les prescriptions des articles 4 et 5 de la directive relative aux déchets et le règlement n° 259/93 doivent être également respectés lors de la manipulation de déchets d'emballages.

99. Enfin, il convient de tenir compte des principes de la directive relative aux

22 — Précitée, note 2.

déchets pour interpréter la directive relative aux emballages, puisqu'on y trouve l'expression de la stratégie générale de la Communauté en matière de gestion des déchets [23]. La directive relative aux emballages s'inscrit également elle-même dans cette stratégie générale.

100. Il s'ensuit que les deux directives poursuivent pour l'essentiel les mêmes objectifs, à savoir, premièrement, la prévention ou la réduction de la production de déchets [24] et, deuxièmement, la valorisation des déchets plutôt que leur élimination [25], et ce dans le sens, en définitive, d'une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, comme l'exige l'article 174, paragraphe 1, troisième tiret, CE.

101. Cependant, la directive relative aux emballages va plus loin que la directive relative aux déchets en ce qu'elle fixe des objectifs quantitatifs pour la proportion de déchets d'emballages à valoriser et à recycler.

23 — Voir le septième considérant de la directive relative aux emballages.

24 — Voir en particulier l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive relative aux déchets et l'article 1er, paragraphe 2, de la directive relative aux emballages.

25 — Voir l'article 3, paragraphe 1, sous b), de la directive relative aux déchets et l'article 1er, paragraphe 2, de la directive relative aux emballages.

B — *Le rapport entre la notion de déchet et le recyclage*

102. Un élément d'une importance décisive pour la résolution du litige au principal est le rapport entre la qualification de déchet et la réalisation d'une opération de recyclage. Il n'est pas contesté que les matériaux traités par MPR sont des déchets d'emballages. Si le recyclage entraînait la disparition de la qualité de déchet, seule compterait l'interprétation de la directive relative aux emballages, en tant que réglementation spécialement applicable au recyclage de déchets d'emballages.

103. La Cour estime que le fait qu'une substance ait fait l'objet d'une opération de valorisation complète au sens de l'annexe II B ne lui enlève pas nécessairement sa qualification de déchet [26]. Il s'agit plutôt simplement de l'une des circonstances à prendre en compte pour déterminer s'il s'agit d'un déchet. Cette affirmation ne peut cependant pas être transposée purement et simplement au cas du recyclage.

104. En théorie, on ne peut certes pas exclure que la substance obtenue à l'issue d'une opération de recyclage constitue également un déchet. S'il n'y avait par exemple aucune demande pour le matériau recyclé dans un avenir proche et que les coûts liés au stockage venaient à dépasser

26 — Arrêt ARCO Chemie Nederland e.a. (précité, note 5, points 94 et 95).

les revenus qui pourraient éventuellement être obtenus ultérieurement, il serait concevable que l'entreprise de recyclage ait l'intention de se défaire de ses produits. En pratique, il devrait toutefois être extrêmement rare que le détenteur souhaite encore se défaire d'un matériau recyclé à grands frais.

105. Il serait également contraire au sens et à la finalité de la directive relative aux emballages de considérer que les matériaux d'emballages recyclés sont encore des déchets. La préoccupation essentielle de cette directive est la réalisation de certains objectifs quantitatifs de valorisation. Si un déchet d'emballages ne perdait pas en règle générale sa qualité de déchet par le recyclage, il pourrait être soumis une nouvelle fois à une opération de valorisation. Le même matériau serait alors valorisé deux fois et doublement comptabilisé dans l'optique de la réalisation des quotas de valorisation.

106. Dans leur majorité, les parties plaident pour une lecture «combinée» des deux directives et estiment également que les déchets perdent leur qualité de déchets après une opération de recyclage. Sur cette base, MPR en particulier déduit l'opération de valorisation effectuée du fait que la substance conserve ou perd sa nature de déchet. La définition du recyclage est ainsi fonction de son résultat.

107. Cette prémisse oublie que la directive relative aux emballages constitue, s'agissant de la définition du recyclage, une réglementation spéciale par rapport à la directive relative aux déchets. Si l'on déduisait la réalisation d'une opération de recyclage du fait qu'un matériau a ou n'a pas la qualité de déchet, on ne tiendrait pas compte de ce rapport. Selon l'analyse que nous préconisons ici quant au rapport qui lie les deux directives, il convient en effet au contraire d'examiner en premier lieu si une opération de recyclage a été réalisée. Si tel était le cas, il convient en règle générale d'en déduire que le matériau valorisé a perdu sa qualité de déchet.

108. Il convient de songer à cet égard que la question de la qualification de déchet ne peut se résoudre, selon une jurisprudence constante, en fonction de certaines caractéristiques de la substance elle-même, mais que tout dépend au contraire du comportement de son détenteur, et plus précisément de son intention de se défaire de la substance ou non [27]. La Cour a ainsi refusé de faire dépendre la qualification de déchet de la valeur économique du matériau, de son aptitude à être réutilisé [28], ou des risques qu'il représente pour l'environnement [29].

109. L'appréciation du comportement du détenteur de la substance suppose nécessai-

27 — Arrêts Inter-Environnement Wallonie (précité, note 5, point 26) et du 18 avril 2002, Palin Granit et Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, Rec. p. I-3533, point 22).

28 — Arrêts du 28 mars 1990, Vessoso et Zanetti (C-206/88 et C-207/88, Rec. p. I-1461, point 9), et Tombesi e.a. (précité, note 5, point 52).

29 — Arrêt ARCO Chemie Nederland e.a. (précité, note 5, point 66).

rement de prendre en compte ses intentions, avec les difficultés considérables que cela implique pour quiconque chargé de l'application du droit. La Cour règle ce problème en déduisant l'intention de se défaire de la substance d'éléments objectifs; elle tient compte à cet égard de l'ensemble des circonstances de la cause mais également de la finalité de la directive relative aux déchets [30].

110. Pour répondre à la question de savoir si la ferraille 3 B doit être qualifiée de déchet, il faudrait s'intéresser par conséquent à toutes les circonstances confirmant ou infirmant une intention de s'en défaire. Un point décisif à cet égard est de savoir si le matériau a déjà fait l'objet d'un recyclage. Si ce n'était pas le cas, l'éventualité qu'il fasse l'objet d'une telle opération de valorisation peut constituer un autre élément à retenir. Par conséquent, l'appréciation des opérations effectuées par MPR ou par les fabricants d'acier au regard de l'article 3, point 7, de la directive relative aux emballages est une question préalable à la qualification de la ferraille 3 B en tant que déchet, et non l'inverse.

111. La Cour a certes constaté que l'on ne pouvait déduire de la seule réalisation d'une opération mentionnée à l'annexe II A ou II B de la directive relative aux déchets l'intention du détenteur de se défaire du matériau en question, puisque la distinction entre des opérations d'élimination ou de valorisation des déchets et le traitement d'autres produits est souvent difficile à appréhender [31].

112. Ces constatations ne s'opposent toutefois pas au point de vue que nous défendons ici. Contrairement à ce qui était le cas dans les arrêts cités, le matériau à valoriser (en tout cas à l'origine) a été un déchet d'emballages. Il s'agit uniquement de déterminer s'il a encore cette qualité. La qualification des opérations déjà effectuées ou qui doivent encore l'être n'a pas, dans la présente affaire, la même signification que lorsqu'il s'agit d'abord de déterminer si le matériau à traiter est ou non un déchet.

113. En outre, on ne saurait déduire la qualité de déchet de la réalisation d'une opération de valorisation de l'annexe II B de la directive relative aux déchets mais de la réalisation d'une opération de recyclage, définie, à l'article 3, point 7, de la directive relative aux emballages, plus précisément que les opérations de l'annexe II B.

114. La notion de déchet n'est pas non plus modifiée rétroactivement par la conception que nous retenons ici. Au contraire, dans le cadre de la directive relative aux déchets, la qualification d'une substance a toujours été fonction de l'intention de son détenteur de s'en défaire. La directive relative aux

30 — Arrêt Palin Granit et Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, précité, note 27, points 24 et 25.

31 — Arrêts ARCO Chemie Nederland e.a. (précité, note 5, points 51 et 82) et Palin Granit et Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (précité, note 27, point 27).

déchets ne précise pas quels critères doivent être appliqués pour déterminer cette intention du détenteur [32]. Cela dépend — comme nous l'avons déjà exposé — de l'ensemble des circonstances de la cause. À cet égard, ce ne sont pas seulement les circonstances factuelles qui peuvent être intéressantes, mais également le contexte normatif plus large, même si les dispositions pertinentes n'ont été adoptées qu'après la directive relative aux déchets.

C — *Sur l'ordre d'examen des deux questions déférées*

115. Il découle de nos développements sous les points A et B que la question de la qualification de l'opération constitutive d'un recyclage complet de l'acier issu de déchets d'emballages ne dépend pas du point de savoir si les matériaux obtenus à l'issue du processus en question doivent encore être qualifiés de déchets au sens de la directive relative aux déchets. La perte de la qualité de déchet découle plutôt précisément de la qualification de l'opération effectuée.

116. Par conséquent, il ne nous semble pas nécessaire de répondre à la première question déférée eu égard aux questions juridiques qui se posent dans le litige au principal. Il convient en tout état de cause de traiter en premier lieu de la seconde question.

D — *Sur la seconde question*

117. L'article 3, point 7, de la directive relative aux emballages définit ce que cette directive entend par recyclage. C'est à l'aune de cette définition qu'il convient de répondre à la seconde question. À notre connaissance, la Cour ne s'est pas encore prononcée sur la notion de recyclage. Avant toute interprétation du libellé de cette définition, nous examinerons brièvement le contexte normatif communautaire, la signification de cette notion par rapport aux objectifs de la directive relative aux emballages et son évolution au cours du processus normatif ayant donné lieu à l'adoption de la directive relative aux emballages.

1) Remarques préliminaires

a) Le recyclage en droit communautaire

118. Dans la directive relative aux emballages apparaît pour la première fois une

32 — Voir l'arrêt Palin Granit et Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (précité, note 27, point 25).

définition détaillée de la notion de recyclage qui consiste — pour simplifier — en la récupération des matériaux dont on a fabriqué des emballages, afin de les utiliser de nouveau. Cette méthode de valorisation des déchets d'emballages présente deux avantages. Premièrement, le matériau recyclé n'a plus à être éliminé en tant que déchet. Deuxièmement, on réalise des économies d'énergie et de ressources naturelles.

119. En réalité, cette approche apparaît déjà dans une série de textes plus anciens. Ainsi, dans la directive relative aux déchets — même si ce n'est pas le cas dans la version allemande — on trouve également la notion de recyclage («Rückführung») à l'article 3, paragraphe 1, sous b), premier tiret. MPR se fonde de manière décisive sur cette disposition, qui fait de la recherche de l'obtention de matières premières secondaires la caractéristique du recyclage. Le juge de renvoi également fait référence, dans les questions posées comme alternative a), à l'obtention de matières premières secondaires.

120. L'idée du recyclage est également déjà apparue à l'article 2, sous e), de la directive 85/339/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant les emballages liquides alimentaires [33], remplacée par la directive relative aux emballages [34]. Il faut également citer l'article 3 de la directive 75/439/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées [35].

121. Indépendamment du fait que ces réglementations spéciales ne sont guère parlantes pour le domaine des déchets d'emballages, elles ne fournissent pas non plus d'indications précises sur la notion de recyclage. Cela vaut également pour les réglementations adoptées après la directive relative aux emballages, qui ont repris sa définition du recyclage [36].

b) Le recyclage dans le contexte normatif de la directive relative aux emballages

122. L'article 3, point 7, de la directive relative aux emballages ne peut être envisagé isolément. Il faut au contraire tenir compte, pour l'interprétation de cette disposition, des objectifs de la directive et de son contexte normatif.

123. Il convient de souligner à cet égard que la directive relative aux emballages vise, d'une part, à prévenir les incidences sur l'environnement des déchets d'emballa-

33 — JO L 176, p. 18.

34 — Voir l'article 23 de la directive relative aux emballages, qui abroge toutefois par erreur, dans la version allemande, une directive 89/389 inexistante.

35 — JO L 194, p. 23.

36 — Voir en particulier l'article 2, point 7, de la directive 2000/53.

ges ou à réduire de telles incidences et à assurer ainsi un niveau élevé de protection et, d'autre part, à assurer le fonctionnement du marché intérieur [37].

i) Un niveau élevé de protection de l'environnement

124. L'objectif de réalisation d'un niveau élevé de protection de l'environnement répond aux prescriptions de l'article 174, paragraphe 2, CE. Conformément à l'article 6 CE, les exigences de la protection de l'environnement doivent être également intégrées lors de l'adoption de mesures d'harmonisation. La Cour a déduit de cet objectif, auquel répond également la directive relative aux déchets, qu'il convient d'interpréter largement la notion de recyclage [38].

125. Transposé à la directive relative aux emballages, cela signifie que la notion de recyclage ne peut être interprétée de telle sorte qu'un matériau perde prématurément sa qualité de déchet et soit donc déjà libre de tout contrôle spécifique aux déchets à un moment où ce contrôle est encore nécessaire pour assurer un niveau élevé de protection de l'environnement.

126. Il faut garantir en particulier que les emballages usagés ne présentent aucun risque pour l'environnement et qu'ils soient si possible — s'ils ne peuvent être réutilisés — valorisés et non éliminés [39].

127. Parmi les différentes formes de valorisation, le recyclage doit être préféré aux autres formes [40]. Il contribue en effet à la protection de l'environnement, en permettant d'économiser l'énergie et les matières premières primaires et de réduire les déchets qui doivent être éliminés [41].

ii) L'absence de distorsion de la concurrence au sein du marché intérieur

128. Contrairement à la directive relative aux déchets, la directive relative aux emballages fixe des objectifs concrets de valorisation. Ainsi, son article 6, paragraphe 1, sous b), impose aux États membres des prescriptions quantitatives pour les proportions minimales de matériaux d'emballages à valoriser. La directive relative aux emballages, fondée sur l'article 100 A du traité, est censée harmoniser les dispositions des États membres et prévenir les distorsions de concurrence.

37 — Voir l'article 1er, paragraphe 1, et le premier considérant de la directive relative aux emballages.

38 — Arrêt ARCO Chemie Nederland e.a. (précité, note 5, point 40).

39 — Voir l'article 1er, paragraphe 2, et le septième considérant de la directive relative aux emballages.

40 — Voir le huitième considérant de la directive relative aux emballages. Cette préférence pour le recyclage est accordée sous réserve de résultats scientifiques et techniques correspondants dans le domaine de la valorisation.

41 — Voir le onzième considérant de la directive relative aux emballages.

129. Même si, en tenant compte de tous les facteurs économiques, le recyclage peut permettre de réaliser des économies [42], il représente, pour les entreprises qui doivent répondre du recyclage des emballages qu'ils ont mis dans le commerce, un facteur de coût. Ces dépenses renchérissent en définitive leurs produits et influencent donc leurs chances sur le marché.

130. La Communauté a dans une certaine mesure accepté l'inégalité des charges pesant sur les industries dans les États membres, en ce qu'elle n'a pas prescrit de quotas minimaux de valorisation déterminés précisément, mais a laissé une marge. Les déséquilibres pourraient s'accroître si les États membres retenaient des définitions du recyclage sensiblement différentes les unes des autres et les coûts liés à la réalisation des quotas de valorisation ne seraient alors pas les mêmes.

131. La Cour devrait donc adopter une interprétation définitive de la notion de recyclage afin de garantir l'objectif d'harmonisation des législations. Cette interprétation doit en outre assurer que le même matériau d'emballages ne soit pas pris en compte plusieurs fois pour le calcul du quota de recyclage, comme le souligne à juste titre le gouvernement du Royaume-Uni.

42 — La Commission estime, sur la base de différentes études, que les coûts du recyclage sont par exemple compensés par les économies de même montant réalisées au niveau des coûts de l'élimination des déchets. [Voir l'exposé des motifs de la proposition de la Commission de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 94/62, du 7 décembre 2001, COM (2001) 729, final, p. 19.]

c) Évolution de la notion de recyclage au cours du processus normatif

132. Contrairement à la version en vigueur (voir ci-dessus, point 7), la définition du recyclage se présentait à l'origine en ces termes dans la proposition de la Commission [43].

«'recyclage': valorisation de déchets dans leur fonction initiale ou à d'autres fins à l'exclusion de la valorisation énergétique; on entend aussi par recyclage la régénération et le compostage».

133. Cette définition n'est pas développée dans l'exposé des motifs. Il lui manque certains éléments constitutifs que l'on retrouve désormais dans la version en vigueur. Selon la version allemande de cette définition, ce sont simplement des «substances» («Stoffe») qui peuvent faire l'objet d'un recyclage. Il n'est pas dit s'il doit s'agir de déchets d'emballages ou non. En outre, le processus est exclusivement caractérisé par l'objectif de réutilisation du matériau dans sa fonction initiale ou à d'autres fins. Le projet ne comportait pas de description plus précise de l'opération de recyclage.

43 — COM(92) 278 final, publiée sans l'exposé des motifs au JO 1992, C 263, p. 1.

134. Ce n'est que dans la position commune (CE) n° 13/94 du Conseil du 4 mars 1994 [44] qu'apparaît une version qui correspond en substance à l'actuelle formulation. Il n'y a pas de justification à cet amendement. Il n'a visiblement été commenté ni par la Commission ni par le Parlement dans la suite de la procédure. On constate simplement que la définition finalement retenue décrit plus précisément l'opération de recyclage et permet donc une délimitation plus claire du recyclage par rapport aux autres mesures de valorisation, ce qui n'est pas négligeable dans l'optique des quotas de valorisation de l'article 6, paragraphe 1.

d) Évolution ultérieure

135. Le recyclage a entre-temps acquis une importance considérable et occupera à l'avenir une place encore plus grande dans la valorisation des déchets d'emballages.

136. Il ressort du rapport intérimaire prévu à l'article 6, paragraphe 3, que la Commission a présenté en 1999 [45], que pratiquement tous les États membres ont atteint les prescriptions minimales, quatre ans seulement après l'entrée en vigueur de la directive, certains ayant même clairement dépassé les objectifs maximaux. Avec un pourcentage de recyclage de 30 % en poids, le Royaume-Uni se trouvait plutôt en fin de liste; pour l'acier, il avait réalisé un quota de recyclage d'une valeur moyenne de 26 % en poids [46].

137. La Commission a depuis lors présenté une proposition de modification de la directive relative aux emballages [47]. Cette proposition prévoit une augmentation sensible des quotas de valorisation (de 60 à 75 % en poids pour la valorisation et de 55 à 70 % en poids pour le recyclage). En outre, la Commission a désormais pour nouvelle approche d'introduire des quotas distincts pour le recyclage de différents matériaux. Ainsi, le quota de recyclage des métaux devrait à l'avenir atteindre 50 % en poids.

138. S'agissant en particulier des matières plastiques, la proposition distingue en outre entre le recyclage mécanique, le recyclage chimique et le recyclage «matières premières». Ces autres définitions pourraient certes être instructives si on les conçoit comme des sous-hypothèses du recyclage. Il faut toutefois émettre des réserves quant à la possibilité de tirer, à partir d'une proposition de la Commission modifiant la directive relative aux emballages, des conclusions pour l'interprétation de celle-ci dans sa version actuellement en vigueur.

44 — JO C 137, p. 65.

45 — COM (1999) 596 final.

46 — Voir le tableau III.5 du rapport intérimaire de la Commission pour 1999 (précité, note 45), qui reprend les données chiffrées concernant le Royaume-Uni pour 1997.

47 — Proposition de directive, précitée note 42, également publiée sans l'exposé des motifs au JO 2002, C 103 E, p. 17.

2) Interprétation de l'article 3, point 7, de la directive relative aux emballages

139. La définition de recyclage à l'article 3, point 7, de la directive relative aux emballages contient trois éléments constitutifs qui sont ici importants: le recyclage a pour objet des «matériaux de déchets» («Abfallmaterialien») (a). Ceux-ci sont retraités aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins (b). Le retraitement est effectué dans un processus de production (c). Peu importe pour la présente affaire que le recyclage organique soit inclus et le recyclage énergétique exclu.

a) Matériaux de déchets

140. Selon MPR, les fabricants d'acier ne réalisent aucun recyclage ne serait-ce que parce que la matière première qu'elle fournit, la ferraille 3 B, n'est déjà plus un déchet.

141. La définition du recyclage n'utilise cependant pas le terme de déchets mais celui de matériaux de déchets, que l'on ne retrouve pour le reste dans aucune autre disposition de la directive relative aux emballages ni non plus dans la directive relative aux déchets. On pourrait déduire de ce choix terminologique que les matériaux susceptibles d'être recyclés sont certes issus de déchets (d'emballages) mais ne doivent plus nécessairement être, au moment du recyclage, des déchets au sens de la directive relative aux déchets. Dans ces conditions, peu importerait, pour la qualification de l'activité du fabricant d'acier, que la ferraille 3 B qu'il met en fusion soit encore ou non un déchet.

142. Il convient de relever au préalable que certaines versions linguistiques de la directive relative aux emballages utilisent également à l'article 3, point 7, simplement le terme correspondant au terme de «déchet» (c'est le cas des versions française, espagnole, portugaise et finnoise). La majorité des versions linguistiques introduit en revanche un terme semblable aux «Abfallmaterialien» (matériaux de déchets) de la version allemande (c'est le cas des versions anglaise, danoise, suédoise, néerlandaise et italienne). Il n'est donc pas à exclure que l'utilisation des termes «matériaux de déchets» entendait exprimer l'idée que ce ne sont pas seulement des déchets qui peuvent faire l'objet d'un recyclage.

143. La fonction de la définition du recyclage, que nous avons déjà décrite, dans l'optique de la réalisation des objectifs de valorisation va toutefois à l'encontre de cette interprétation. Si des matériaux provenant de déchets, qui ne sont plus des déchets, pouvaient encore faire l'objet d'un recyclage, le risque serait que des matériaux déjà recyclés soient à nouveau soumis à un recyclage. Le même matériau pourrait alors être compté plusieurs fois dans le calcul des quotas de valorisation.

144. En outre, la définition du déchet d'emballages, à l'article 3, point 2, de la directive relative aux déchets d'emballages, inclut même les matériaux d'emballages, dès lors qu'ils sont couverts par la définition de déchet de la directive relative aux déchets. Dans ces conditions, on peut difficilement partir du principe que les termes de «matériaux de déchets» sont censés désigner des substances qui ne sont pas des déchets.

145. On pourrait néanmoins se demander si les matériaux faisant l'objet d'un recyclage peuvent effectivement être des déchets. Le recyclage étant décrit comme l'emploi dans un processus de production, on pourrait admettre qu'il manque l'élément central de la notion de déchets, à savoir le fait de se défaire de la substance en question.

146. Le fait que toute valorisation constitue un emploi utile du déchet sans pour autant faire perdre au matériau à valoriser sa qualification de déchet s'oppose à cette analyse. Selon les constatations de la Cour, le fait de se défaire d'un matériau englobe au contraire précisément sa valorisation ou son élimination [48]. Le recyclage devant être considéré comme une forme particulière de valorisation [49], un matériau devant être soumis à un processus de production correspondant ne saurait pour cette seule raison perdre sa qualification de déchet.

147. La notion de «matériaux de déchets» souligne plutôt simplement que le recyclage est dans son approche attaché au matériau. Le recyclage repose en effet sur l'idée de récupération et de réutilisation de certaines substances issues de déchets, créant ainsi un cycle de substances, comme l'illustre le terme anglais de «re-cycling».

148. Sur la base de cette idée, les termes «*matériaux* de déchets» précisent que les différents matériaux ou substances assemblés en emballages doivent être traités séparément en vue de leur recyclage. Le verre, le métal, le plastique, le papier, etc. ne peuvent être utilisés que dans des processus de production spécifiques applicables au matériau en question. Cela distingue le recyclage et la valorisation organique de la valorisation énergétique, qui peut également se faire avec des mélanges de substances.

149. Il convient donc de constater en définitive que l'utilisation de la notion de «matériaux de déchets» n'entendait pas signifier que les substances faisant l'objet d'un recyclage n'ont plus à être des déchets. Cette notion tient plutôt simplement compte du fait que la récupération doit se faire en distinguant les matériaux.

48 — Arrêt ARCO Chemie Nederland e.a. (précité, note 5, point 47).

49 — Voir le onzième considérant de la directive relative aux emballages.

b) Retraitement aux fins de la fonction initiale ou à d'autres fins

150. La notion de *re*traitement signifie que les déchets sont, par le traitement auquel ils sont soumis, remis dans un état qui était le leur avant de devenir des déchets d'emballages. Ce processus doit rendre les matériaux réutilisables aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins.

151. S'agissant des «autres fins», le gouvernement du Royaume-Uni ainsi que Corus — lors de l'audience — ont fait valoir qu'il devait s'agir de fins analogues à la fabrication de nouveaux emballages. Cependant, le texte de la directive ne contient aucun élément allant dans le sens de cette interprétation. Il ne s'agit du reste nullement de cela. Le sens et la finalité de la directive entendent simplement exclure que le matériau soit recyclé dans le but d'être ensuite traité de nouveau comme un déchet, c'est-à-dire soumis à d'autres opérations de valorisation voire éliminé.

c) Processus de production

152. Un processus de production est caractérisé par la transformation ou l'assemblage d'une ou plusieurs matières premières, moyennant la mobilisation de certains moyens de production et l'utilisation d'énergie, de manière à obtenir en fin de processus un nouveau produit. Les matières premières peuvent être des matières brutes ou également des produits primaires. Le nouveau produit est caractérisé par un degré de transformation plus élevé que la matière première.

3) Qualification de l'opération réalisée par MPR

153. Il nous faut examiner si l'activité de MPR doit être considérée, au regard de l'interprétation de l'article 3, point 7, de la directive relative aux emballages que nous préconisons ici, comme du recyclage.

154. Le matériau traité par MPR contient un certain pourcentage de déchets d'emballages métalliques, qui constituent incontestablement des déchets au sens de la définition qui a été développée.

155. Le problème est toutefois de savoir si MPR réalise un retraitement aux fins de la fonction initiale du matériau ou à d'autres fins. Il faudrait pour cela que MPR remette le matériau dans un état qui était le sien avant d'être transformé en emballages ou déchets d'emballages.

156. Une reconversion du matériau en minerai de fer est exclue. Même si l'on admet que de la ferraille 3 B a déjà été utilisée pour la fabrication des emballages, MPR ne remet pas le matériau dans un état identique. En effet, la ferraille 3 B représente un mélange qui contient, outre de l'acier, certaines quantités de substances étrangères. La ferraille 3 B ayant antérieurement fait l'objet d'une transformation, d'une part, et la ferraille 3 B que MPR récupère des déchets d'emballages, d'autre part, n'ont pas la même composition. C'est plutôt seulement lorsqu'il redevient de l'acier pur que ce matériau reprend un état qu'il avait auparavant.

157. La ferraille 3 B n'est pas non plus directement utilisable aux fins de sa fonction initiale, la fabrication de nouveaux emballages. Tout au plus pourrait-on envisager d'«autres fins», à savoir l'utilisation comme matériau d'alimentation pour les fourneaux de fusion.

158. Le recyclage a toutefois pour objectif la récupération des substances premières. Aussi longtemps que l'on est en présence d'un mélange de substances, devant être épuré lors de processus ultérieurs, et dont les substances étrangères doivent être éliminées, on ne saurait encore parler de retraitement complet. Ce sont au contraire les opérations suivantes de nettoyage et de tri qui doivent être considérées comme des opérations de valorisation. On ne saurait toutefois voir comme une autre fin, au sens de l'article 3, point 7, de la directive relative aux emballages, la production d'une substance devant être soumise à d'autres opérations de valorisation.

159. Comme on peut le déduire de l'ordonnance de renvoi, la ferraille 3 B contient des impuretés qui doivent être éliminées avant de réutiliser l'acier. Ces substances étrangères ne sont séparées de l'acier pur que lors de la fusion, par une méthode chimique ou physique, puisqu'elles sont retirées avec le laitier qui se dépose sur le métal liquide ou s'évaporent.

160. Enfin, les opérations pratiquées par MPR ne sauraient être qualifiées de processus de production. On ne peut certes pas contester que MPR utilise à la fois des machines et de l'énergie. On pourrait également concevoir le broyage comme un type de transformation. Mais le processus ne débouche pas sur l'obtention d'un produit dont le degré de transformation serait supérieur à la matière première. MPR produit plutôt une matière première secondaire. Celle-ci correspond peut-être à la norme industrielle 3 B et peut donc être utilisée dans un processus de production, mais il s'agit toujours d'une matière première qui — comme son nom l'indique — n'est pas transformée.

161. Les précisions qui ressortent de l'article 3, paragraphe 2, sous b), premier tiret, de la directive relative aux déchets sur la notion de recyclage (voir ci-dessus,

point 6) ne s'opposent pas à cette conclusion. Selon la lecture que fait MPR de cette disposition, le recyclage a précisément pour objectif l'obtention de matières premières secondaires.

162. D'une part, on ne saisit toutefois pas de manière très claire si le membre de phrase «visant à obtenir des matières premières secondaires» se rapporte au terme de «recyclage» ou seulement au dernier élément de l'énumération, toute «autre action». Comme le souligne à juste titre l'agence pour l'environnement, la «récupération» d'un objet, également mentionnée dans cette énumération, ne permet pas en tout cas d'obtenir une matière première secondaire.

163. En outre, on remarque que le terme de recyclage n'est pas introduit à l'article 1er de la directive relative aux déchets, dans lequel se trouvent du reste les définitions pertinentes pour cette directive. On peut donc se demander si cette disposition de la directive relative aux déchets entendait effectivement donner une définition de la notion de recyclage.

164. D'autre part, il convient de tenir compte du rapport entre les deux directives. Selon l'interprétation de la directive relative aux emballages que nous défendons ici, la fabrication d'une matière première secondaire ne répond pas encore aux conditions du recyclage, en tout cas, lorsque cette matière première secondaire contient encore des substances étrangères qui doivent être éliminées lors d'autres opérations. Dans l'hypothèse où la directive relative aux déchets aurait retenu à cet égard une autre notion du recyclage, il faudrait l'écarter au profit de la directive relative aux emballages, norme plus spéciale.

165. Cette interprétation est également conforme aux finalités de la directive relative aux emballages. Selon ce texte, le recyclage doit permettre d'économiser des matières premières. Cette économie n'est réalisée qu'au moment où l'on obtient de l'acier à partir de ferraille 3 B au lieu de minerai de fer.

166. De plus, une interprétation stricte s'impose, afin que les déchets d'emballages traités par MPR ne perdent pas leur qualité de déchets à un moment où il est encore nécessaire de les surveiller en tant que déchets. Il ressort de l'ordonnance de renvoi que le matériau contient, même après avoir été traité par MPR, des impuretés qui nécessitent des mesures particulières de stockage, nécessaires s'agissant des déchets, afin d'éviter toute contamination du sol. En outre, les fabricants d'acier sont soumis, lors des opérations ultérieures de transformation de la ferraille 3 B, à l'«Integrated Pollution Control».

167. Le traitement des déchets d'emballages par MPR n'est donc pas un recyclage au

sens de la directive relative aux emballages, dans la mesure où le métal n'est pas encore intégralement récupéré, mais qu'il faut au contraire encore éliminer des substances étrangères, et parce qu'il n'y a pas de processus de production débouchant sur un nouveau produit.

4) Qualification de l'opération effectuée par les fabricants d'acier

168. La ferraille 3 B que les fabricants d'acier mettent en fusion devrait être composée de matériaux de déchets provenant d'emballages. Le matériau traité par MPR contenait à l'origine des déchets d'emballages. Le fait que l'opération réalisée par MPR ne répond pas à la définition de recyclage est un indice de ce que cette qualité de déchets perdure.

169. Il faudrait tout au plus se demander si ce matériau a été autrement valorisé par MPR, et s'il a perdu par ce biais la qualification de déchet. Le traitement effectué par MPR pourrait correspondre par exemple au «recyclage ou [à la] récupération des métaux ou des composés métalliques» de la catégorie R 3 de l'annexe II B de la directive relative aux déchets.

170. Il convient toutefois de rappeler que la Cour a constaté que la réalisation complète d'une opération de valorisation au sens de l'annexe II B n'ôte pas nécessairement la qualification de déchet à une substance [50], a fortiori s'il s'agit d'un prétraitement tel que le tri ou la trituration qui ne permet pas l'élimination de tous les corps étrangers non souhaités [51].

171. Puisque ce n'est que chez les fabricants d'acier que le matériau doit être soumis à une autre opération de traitement, qui permet d'éliminer les dernières substances étrangères présentes dans l'acier, le matériau d'emballages n'a donc pas perdu sa qualité de déchets par le traitement effectué par MPR. Il convient également de tenir compte à cet égard du fait que les fabricants d'acier sont soumis, lors du traitement du matériau 3 B, à l'«Integrated Pollution Control».

172. Le fait que la ferraille 3 B ait une valeur économique et soit susceptible d'être utilisée comme matière première n'exclut pas que le matériau conserve sa nature de déchet [52]. Dans l'arrêt Palin Granit et Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, la Cour a néanmoins considéré le degré de probabilité de réutilisation d'une substance sans opération de transformation préalable comme un critère pertinent pour apprécier s'il s'agit d'un déchet au sens de la directive relative aux déchets [53].

50 — Arrêt ARCO Chemie Nederland e.a. (précité, note 5, points 94 et 95).

51 — Voir l'arrêt ARCO Chemie Nederland e.a. (précité, note 5, point 96); sur la trituration, voir l'arrêt Tombesi e.a. (précité, note 5, point 53).

52 — Arrêts Vessoso et Zanetti (précité, note 28, points 12 et 13), Tombesi e.a. (précité, note 5, point 54) et Inter-Environnement Wallonie (précité, note 5, point 31).

53 — Arrêt précité, note 27, point 37.

173. On ne connaît pas précisément en l'occurrence le degré de probabilité que le matériau 3 B soit retraité par les fabricants d'acier immédiatement après son traitement par MPR. Certains éléments laissent toutefois à penser que la ferraille 3 B est utilisée dès que possible dans les aciéries.

174. Dans l'arrêt Palin Granit et Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, il fallait toutefois déterminer si les débris de pierres, sous-produits de carrière, sont ou non des déchets. Cette question doit être résolue selon des critères différents de ceux de la présente affaire, dans laquelle il est clair que les matériaux litigieux étaient des déchets. Afin de tenir compte de l'objectif de protection poursuivi par la directive relative aux déchets et par la directive relative aux emballages, il convient de présumer que la qualité de déchets perdure au moins jusqu'à ce que l'on puisse prouver que le matériau a fait l'objet d'une valorisation complète. À cet égard, la qualification de déchet disparaît en règle générale avec le recyclage [54]. Cela n'est pas nécessairement le cas avec d'autres formes de valorisation [55].

175. Le traitement effectué par les fabricants d'acier constitue également un retraitement aux fins de la fonction initiale du matériau ou à une autre fin. La fusion permet d'obtenir de l'acier pur et donc de remettre le matériau dans un état dans lequel il se trouvait avant la fabrication des emballages. Les lingots, feuilles ou bobines d'acier peuvent être utilisés pour fabriquer de nouveau des emballages ou d'autres produits.

176. Enfin, la fusion constitue également un processus de production. On obtient, à partir de la ferraille 3 B, au cours du processus de fabrication de l'acier, moyennant l'utilisation de fourneaux de fusions et d'énergie, des produits (primaires) dont le degré de transformation est supérieur à celui des matières premières.

177. Il y a lieu par conséquent de répondre à la seconde question que les matériaux n'ont pas été recyclés au sens de l'article 3, point 7, de la directive relative aux emballages, dès qu'ils ont été rendus utilisables comme matière première, mais seulement à partir du moment où ils ont été utilisés par les fabricants d'acier pour la fabrication de lingots, feuilles ou bobines d'acier.

E — *Sur la première question*

178. Compte tenu de notre réponse à la seconde question, il n'est plus nécessaire de répondre à la première. La question de savoir si des déchets d'emballages ont été

54 — Voir ci-dessus, les points 104 et 105.

55 — Voir la jurisprudence citée à la note 26.

valorisés doit être résolue exclusivement à l'aide de la directive relative aux emballages.

179. La question de savoir s'ils ont perdu leur qualité de déchets, et à quel moment, n'est pertinente, s'agissant du recyclage, que dans la mesure où les matériaux de déchets constituent la matière première utilisée pour le recyclage. MPR n'ayant pas réalisé de recyclage, la ferraille 3 B — comme nous l'avons exposé — n'a pas perdu sa qualité de déchet et peut être recyclée par les fabricants d'acier.

180. On pourrait toutefois également interpréter la première question en ce sens que la juridiction de renvoi souhaiterait savoir à partir de quand d'autres matériaux, ne relevant pas du champ d'application de la directive relative aux emballages, doivent être considérés comme recyclés.

181. Selon une jurisprudence constante, il appartient en premier lieu au seul juge national qui est saisi du litige d'apprécier au regard des particularités de l'affaire tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour [56].

182. La Cour a néanmoins estimé ne pas pouvoir statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de la validité d'une règle communautaire, demandées par la juridiction nationale, n'ont aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou lorsque le problème est de nature hypothétique [57].

183. Les parties au principal s'opposent devant la juridiction nationale sur la question de l'habilitation à délivrer des PRNs pour le recyclage de déchets d'emballages. On ne peut déduire de l'ordonnance de renvoi aucun élément laissant à penser que la question de savoir à partir de quel moment des déchets autres que des déchets d'emballages ont été recyclés serait importante pour la résolution du litige pendant devant la High Court.

184. Il n'y a donc pas lieu de répondre à cette question.

56 — Voir, en particulier, l'arrêt du 15 décembre 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921, point 59).

57 — Voir arrêts Bosman (précité, note 56, point 61) et du 9 mars 2000, EKW et Wein & Co (C-437/97, Rec. p. I-1157, point 52).

VII — Conclusion

185. À la lumière des considérations qui précèdent, nous proposons d'apporter la réponse suivante à la seconde question déférée:

«Les déchets d'emballages en acier n'ont pas été recyclés au sens de l'article 3, point 7, de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages, dès lors qu'ils ont été rendus utilisables comme matière première, mais seulement à partir du moment où ils ont été utilisés par les fabricants d'acier pour la fabrication de lingots, feuilles ou bobines d'acier.»