ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
25 juin 1998 *

Dans l'affaire C-192/96,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le Nederlandse Raad van State (Pays-Bas) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Beside BV,

I. M. Besselsen

et

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du 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 (JO L 30, p. 1), et de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (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),

* Langue de procédure: le néerlandais.

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. H. Ragnemalm (rapporteur), président de chambre, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray et G. Hirsch, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour le gouvernement néerlandais, par M. J. G. Lammers, conseiller juridique remplaçant au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement danois, par M. P. Biering, chef de direction au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement allemand, par M. B. Kloke, Oberregierungsrat au ministère fédéral de l'Économie, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement finlandais, par M. H. Rotkirch, ambassadeur, chef du service des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. P. van Nuffel, membre du service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales du gouvernement néerlandais, représenté par M. J. S. van den Oosterkamp, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, du gouvernement danois, représenté par M. P. Biering, et de la Commission, représentée par M. P. van Nuffel, à l'audience du 3 juillet 1997,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 23 octobre 1997,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 31 mai 1996, parvenue à la Cour le 4 juin suivant, le Nederlandse Raad van State a posé à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, trois questions préjudicielles sur l'interprétation du 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 (JO L 30, p. 1, ci-après le « règlement »), et de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (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, ci-après la « directive »).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant la société néerlandaise Beside BV et son directeur, M. Besselsen, au Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (ministre du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement néerlandais, ci-après le « ministre ») au sujet d'un transfert de déchets.

3 Il ressort du dossier au principal que Beside BV, négociante en déchets, a acquis des déchets en Allemagne et les a transférés, sans notification des autorités d'importation, aux Pays-Bas. Ces déchets ont été stockés dans un hangar dans l'attente de leur vente et de leur livraison à des producteurs de produits en matières plastiques, établis principalement en Extrême-Orient.

4 Les déchets qui font l'objet du litige au principal sont composés de huit lots d'emballages en matières plastiques mélangés à d'autres matières. Ces déchets ont été échantillonnés et soumis à une analyse plus précise par le Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (Institut national de contrôle de la santé publique et de la qualité de l'environnement).

5 Il ressort de cette analyse que les déchets n'étaient pas homogènes et que la part de plastique dans les déchets emballés variait d'un sac à l'autre. Selon ces rapports, la proportion de matières plastiques dans les quatre sacs qui ont été analysés variait de 58,3 à 92,3 % et, pour le surplus, ces sacs contenaient du papier, du carton, des métaux, du bois, ainsi que d'autres matières non plastiques, comme du verre et des matières textiles. Dans l'un des sacs, six cartouches de munitions ont été découvertes.

6 Le ministre a informé Beside BV et M. Besselsen, par lettre du 21 avril 1995, que les déchets devaient être réexpédiés en Allemagne, lieu de leur provenance. Cette décision laissait aux requérants la possibilité de réintroduire eux-mêmes les déchets en Allemagne.

7 Beside BV et M. Besselsen ont formé conjointement une réclamation contre cette décision auprès du ministre, faisant valoir qu'il s'agissait de déchets dont le transfert n'était pas soumis à l'obligation de notification et que, partant, la réintroduction demandée était illégale. Ces réclamations ont été rejetées par décision motivée du 29 juin 1995, qui fait l'objet du présent recours devant le Nederlandse Raad van State.

La réglementation applicable

8 La décision 94/3/CE de la Commission, du 20 décembre 1993, établissant une liste de déchets en application de l'article 1er, point a), de la directive 75/442 (JO 1994, L 5, p. 15), a établi une liste harmonisée et non exhaustive de déchets, communément dénommée « catalogue européen de déchets ». Ce catalogue s'applique à tous les déchets, qu'ils soient destinés à des opérations d'élimination ou de valorisation.

9 Le règlement distingue une « liste verte de déchets » (annexe II), une « liste orange de déchets » (annexe III) et une « liste rouge de déchets » (annexe IV).

10 Selon qu'il s'agit de déchets destinés à l'élimination ou à la valorisation, les articles 3 et 6 du règlement prévoient que, avant de procéder à un transfert de déchets, la personne qui se propose de transférer ou de faire transférer ces déchets a, selon la nature des déchets, une obligation de notifier ledit transfert aux autorités compétentes concernées.

11 En vertu de l'article 1er, paragraphe 3, sous a), du règlement, les transferts de déchets de la liste verte figurant à l'annexe II du même règlement destinés uniquement à être valorisés ne sont pas soumis à l'obligation de notification.

12 L'article 11 du règlement prévoit:

« 1. Afin de faciliter le suivi des transferts de déchets destinés à être valorisés et figurant à l'annexe II, ces transferts doivent être accompagnés des renseignements suivants, qui sont signés par le détenteur:

a) nom et adresse du détenteur;

b) désignation commerciale usuelle des déchets;

c) volume des déchets;

d) nom et adresse du destinataire;

e) opérations débouchant sur une possibilité de valorisation énumérées à l'annexe II B de la directive 75/442/CEE;

f) date d'expédition prévue.

2. Les informations visées au paragraphe 1 sont traitées de manière confidentielle selon la législation nationale en vigueur. »

13 S'agissant des déchets de la liste orange figurant à l'annexe III du règlement, l'article 6, paragraphe 1, de ce même règlement dispose:

« Lorsque le notifiant a l'intention de transférer d'un État membre dans un autre et/ou de faire transiter par un ou plusieurs autres États membres des déchets destinés à être valorisés, énumérés à l'annexe III, et sans préjudice de l'article 25, paragraphe 2, et de l'article 26, paragraphe 2, il en informe l'autorité compétente de destination et adresse copie de la notification aux autorités compétentes d'expédition et de transit ainsi qu'au destinataire. »

14 Selon les articles 7, paragraphe 2, et 8, paragraphe 1, du règlement, le transfert peut avoir lieu après consentement écrit ou après accord tacite si, dans un délai de 30 jours à compter de la notification, aucune objection n'a été formulée par les autorités compétentes de destination, d'expédition et de transit.

15 Pour le transfert des déchets de la liste rouge figurant à l'annexe IV du règlement, l'article 10 du règlement exige, préalablement à l'opération envisagée, le consentement écrit.

16 Les listes verte, orange et rouge de déchets, figurant aux annexes du règlement, ont été modifiées par la décision 94/721/CE de la Commission, du 21 octobre 1994, portant adaptation, conformément à l'article 42, paragraphe 3, des annexes II, III et IV du règlement n° 259/93 (JO L 288, p. 36), ainsi que par la décision 96/660/CE de la Commission, du 14 novembre 1996, portant adaptation, conformément à l'article 42, paragraphe 3, de l'annexe II du règlement n° 259/93 (JO L 304, p. 15).

17 En vertu de l'article 26, paragraphe 1, sous a), du règlement, tout transfert de déchets effectué sans que la notification ait été adressée à toutes les autorités compétentes concernées conformément à ce règlement constitue un trafic illégal.

18 L'article 26, paragraphe 2, du règlement dispose:

« Si le trafic illégal est le fait du notifiant des déchets, l'autorité compétente d'expédition veille à ce que les déchets en question:

a) soient ramenés dans l'État d'expédition par le notifiant ou, le cas échéant, par l'autorité compétente elle-même

ou si cela est impossible

b) soient éliminés ou valorisés d'une autre manière, selon des méthodes écologiquement saines,

dans un délai de trente jours à compter du moment où l'autorité compétente a été informée du trafic illégal ou dans tout autre délai dont les autorités compétentes concernées pourraient convenir.

Dans ce cas, une nouvelle notification doit être faite. Aucun État membre d'expédition ni aucun État membre de transit ne s'oppose à la réintroduction de ces déchets à la demande dûment motivée de l'autorité compétente de destination, assortie d'une explication du motif. »

19 Aux Pays-Bas, l'article 10.44e de la Wet milieubeheer (loi sur la gestion de l'environnement) sanctionne les actes visés à l'article 26, paragraphe 1, du règlement. Il ressort de l'article 18.7, paragraphe 1, de la Wet milieubeheer que, en cas de violation de cette dernière, le ministre a le pouvoir d'appliquer une « mesure administrative de rétablissement de la situation légale » et d'ordonner la réexpédition des déchets au lieu de leur provenance.

Les questions préjudicielles

20 Afin de savoir si le ministre avait le pouvoir de prendre les décisions litigieuses sur le fondement de l'article 26, paragraphe 2, du règlement, la juridiction de renvoi a posé à la Cour les trois questions suivantes:

« 1) La notion de 'déchets municipaux/ménagers', visée au code AD 160 de l'annexe III du 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 (JO 1993, L 30, p. 1), tel que modifié ultérieurement, doit-elle être interprétée en ce sens que des déchets constitués en grande partie de déchets de matières plastiques sous forme solide visés à l'annexe II de ce règlement, mais contenant en outre différentes autres matières visées dans cette même annexe et une faible quantité de matières qui n'y sont pas visées, relèvent également de cette notion?

2) a) En cas de réponse affirmative à la première question, l'expression 'stockage de matériaux en vue de les soumettre à l'une des opérations figurant à la présente annexe', figurant à l'annexe II B de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO 1975, L 194, p. 47), telle que modifiée ultérieurement, doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle recouvre non seulement les cas dans lesquels le stockage est effectué dans l'entreprise où une des autres opérations visées dans cette annexe est effectuée, mais aussi les cas dans lesquels le stockage est effectué dans l'attente d'un transport vers une telle entreprise, indépendamment du point de savoir si cette dernière est établie à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté?

b) En cas de réponse affirmative à la première partie de la deuxième question, quelles sont les données minimales qui, en l'absence de notification, doivent être disponibles pour qu'il puisse être admis que l'on est effectivement en présence d'une valorisation?

3) En cas de réponse affirmative aux questions 1 et 2, sous a), y a-t-il lieu de déduire de la troisième phrase de l'article 26, paragraphe 2, du règlement que, dans les cas visés par cette disposition, l'autorité compétente de destination, elle aussi, est tenue, ou a le pouvoir, de faire ce que l'autorité compétente d'expédition doit faire en vertu de la première phrase de cette même disposition? »

Sur la première question

21 Par sa première question, le Nederlandse Raad van State demande en substance si les termes « déchets municipaux/ménagers », visés sous le code AD 160 de la liste orange figurant à l'annexe III du règlement, dans sa version résultant de

la décision 94/721, incluent, d'une part, des déchets qui se composent principalement de déchets, visés à la liste verte figurant à l'annexe II dudit règlement, mélangés à d'autres catégories de déchets, figurant dans cette liste, et, d'autre part, des déchets, visés à la liste verte, mélangés à une faible quantité de matières qui n'y figurent pas.

22 Le gouvernement néerlandais estime que l'origine des déchets détermine, en principe, leur qualification. Eu égard à l'origine des déchets en cause dans l'affaire au principal, ces derniers devraient relever de la catégorie « AD 160 déchets municipaux/ménagers » au sens de la liste orange du règlement. A titre subsidiaire, ils ne pourraient en aucun cas être considérés comme étant des déchets de la liste verte du règlement.

23 Le gouvernement danois fait valoir qu'un lot de déchets d'origine municipale ou ménagère ne peut être qualifié de « déchets verts » que s'il constitue un lot homogène appartenant dans sa totalité à l'une des catégories de la liste verte du règlement. Cela résulterait de la lettre et de l'esprit du règlement, ainsi que de l'intérêt d'un contrôle des transferts de déchets qui soit à la fois efficace et adapté à l'environnement.

24 Selon le gouvernement finlandais, les déchets ménagers collectés à part ne devraient pas être classés parmi les « déchets municipaux/ménagers » relevant de la catégorie AD 160 de la liste orange. Ils pourraient être classés dans la liste verte, sous réserve de présenter un caractère suffisamment pur et homogène.

25 Le gouvernement allemand estime que la circonstance que les déchets proviennent de particuliers et de décharges municipales n'implique pas à elle seule qu'ils doivent obligatoirement être classés dans la liste orange de déchets

sous le code « AD 160 déchets municipaux/ménagers ». Même les déchets d'origine ménagère et municipale pourraient être classés dans la liste verte du règlement lorsqu'ils sont collectés séparément et, le cas échéant, triés en fonction de certains matériaux.

26 La Commission considère qu'un lot de déchets ne peut perdre la qualification de « déchets municipaux/ménagers » que lorsque la sélection permet de faire dépendre la totalité du lot d'une autre rubrique. Tant que la sélection est insuffisante, les déchets relèveraient toujours de la catégorie de « déchets municipaux/ménagers », même si les différents produits contenus dans le lot appartiennent chacun à une rubrique de la liste verte. Il appartient aux autorités nationales, et, en cas de contestation, à la juridiction saisie, de déterminer si un lot de déchets peut être considéré comme étant un lot homogène ou mixte.

27 A titre liminaire, il convient de rappeler que l'article 2, sous a), du règlement, par renvoi à l'article 1er, sous a), de la directive, a instauré une définition commune de la notion de déchets et que cet article est directement applicable dans les États membres (arrêt du 25 juin 1997, Tombesi e.a., C-304/94, C-330/94, C-342/94 et C-224/95, Rec. p. I-3561, point 46).

28 Les déchets visés sous le titre « 20 00 00 Déchets municipaux et déchets assimilés provenant des commerces, des industries et des administrations, y compris les fractions collectées séparément » du catalogue européen des déchets reflète la diversité de l'origine et de la composition des déchets municipaux et ménagers. Ce titre comporte notamment, sous la position « 20 01 00 fractions collectées séparément », les sous-positions « 20 01 03 petits déchets en matières plastiques », « 20 01 04 autres matières plastiques », « 20 01 05 petits métaux (boîtes de conserve, etc.) », « 20 01 07 bois », « 20 01 10 vêtements » et « 20 01 11 textiles ». La position « 20 03 00 autres déchets municipaux » comporte la sous-position « 20 03 01 déchets municipaux en mélange ».

29 Aux fins de la classification d'un lot de déchets, il convient de souligner que l'origine des déchets n'est pas en soi déterminante aux fins de leur classification sur l'une des listes verte, orange ou rouge des annexes II, III et IV du règlement.

30 Ainsi, des déchets d'origine municipale ou ménagère qui ont été collectés séparément et qui relèvent de la sous-position « 20 01 03 petits déchets en matières plastiques » du catalogue européen des déchets peuvent, en fonction de leur composition, relever de la rubrique « GH Déchets de matières plastiques sous forme solide » de la liste verte des déchets.

31 En revanche, de tels déchets mélangés avec d'autres déchets de la liste verte ou de la liste orange — n'ayant donc pas été collectés séparément — relèveraient, le cas échéant, de la sous-position « 20 03 01 déchets municipaux en mélange » du catalogue européen des déchets et appartiendrait, en fonction de leur degré de contamination, à la catégorie « AD 160 déchets municipaux/ménagers » au sens de la liste orange du règlement.

32 Dès lors, les « déchets municipaux/ménagers » ne perdent pas leur caractère de « déchets orange » et, par conséquent, ne relèvent de la liste verte que s'ils ont été collectés séparément ou s'ils ont été convenablement triés.

33 En effet, ainsi qu'il ressort de l'introduction de la liste verte de déchets, indépendamment de leur inclusion dans cette liste, les déchets ne peuvent être déplacés en tant que déchets sujets aux contrôles de niveau vert s'ils sont contaminés par d'autres matières dans une mesure: a) qui accroît les risques associés aux déchets de manière suffisante à justifier leur inclusion dans la liste orange ou rouge, ou b) qui empêche que ces déchets puissent être valorisés de manière écologiquement rationnelle.

34 Il y a donc lieu de répondre à la première question que les termes « déchets municipaux/ménagers » visés sous le code AD 160 de la liste orange figurant à l'annexe III du règlement, dans sa version résultant de la décision 94/721, incluent, d'une part, des déchets qui se composent principalement de déchets, visés à la liste verte figurant à l'annexe II dudit règlement, mélangés à d'autres catégories de déchets, figurant dans cette liste, et, d'autre part, des déchets, visés à la liste verte, mélangés à une faible quantité de matières qui n'y figurent pas.

Sur la deuxième question, sous a)

35 Par sa deuxième question, sous a), le juge de renvoi demande en substance si la référence au stockage de matériaux au point R 13 de l'annexe II B de la directive, telle que modifiée par la directive 91/156, recouvre non seulement les cas dans lesquels le stockage est effectué dans l'entreprise dans laquelle les autres opérations visées dans cette annexe doivent être effectuées, mais également ceux dans lesquels le stockage précède un transport vers une telle entreprise, indépendamment du point de savoir si cette dernière est établie à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté.

36 Les gouvernements néerlandais et danois ainsi que la Commission considèrent que, eu égard à la formulation des annexes II A et II B de la directive, le stockage préalable au transport à destination d'une entreprise qui effectue les opérations décrites dans ces annexes doit également être considéré comme étant un stockage préalable à l'une de ces opérations.

37 Selon le gouvernement finlandais, le stockage effectué dans un autre endroit que l'entreprise dans laquelle le déchet doit être traité est également une opération de valorisation au sens du point R 13 « Stockage de matériaux en vue de les soumettre à l'une des opérations figurant à la présente annexe, à l'exclusion du stockage temporaire, avant collecte, sur le site de production » de l'annexe II B de la directive.

38 A titre liminaire, il convient de relever que le stockage figure expressément dans les définitions des opérations tant d'élimination que de valorisation. Le règlement renvoie aux définitions de l'élimination et de la valorisation dans la directive [voir articles 2, sous i) et k), du règlement, et 1er, sous e) et f), ainsi que annexes II A et II B de la directive].

39 Est considéré, au point D 15 de l'annexe II A de la directive, comme étant une opération d'élimination le stockage préalable à l'une des autres opérations d'élimination énumérées à ladite annexe, excluant le stockage temporaire, avant collecte, sur le site de production. Le stockage de matériaux en vue de les soumettre à l'une des autres opérations de valorisation énumérées à l'annexe II B, excluant le stockage temporaire, avant collecte, sur le site de production, est considéré, au point R 13 de l'annexe II B, comme étant une opération de valorisation.

40 Les annexes II A et II B ne prévoient pas que, pour constituer une opération d'élimination ou de valorisation, le stockage des déchets doit se faire dans l'établissement dans lequel il est prévu d'effectuer les autres opérations citées dans ces annexes. En revanche, le stockage sur le site sur lequel le déchet est produit ne saurait être autorisé dans ce contexte, ce qui impliquerait qu'il n'y ait eu aucun déplacement de celui-ci. En outre, l'article 6, paragraphe 2, du règlement dispose que « La notification doit obligatoirement couvrir toutes les étapes intermédiaires éventuelles du transfert, depuis le lieu d'expédition jusqu'à la destination finale ».

41 Puisque le danger pour l'environnement ou pour la santé humaine provient tant de la valorisation ou de l'élimination des déchets que de leur transfert, il est sans importance qu'un lot particulier de déchets soit stocké au lieu de sa valorisation finale ou à un autre endroit. La notification du transfert est, dans tous les cas, exigée.

42 Enfin, il convient de souligner que, puisque les définitions de l'élimination et de la valorisation ne comportent aucune limite géographique, en sorte que le règlement s'applique aux exportations hors de la Communauté, il est sans importance que l'opération de valorisation suivant le stockage ait lieu à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté.

43 Dès lors, la référence au stockage de matériaux à l'annexe II B de la directive recouvre également les cas dans lesquels le stockage précède un transport vers une entreprise dans laquelle les opérations de valorisation doivent être effectuées, indépendamment du point de savoir si cette dernière est établie à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté.

44 Il y a donc lieu de répondre à la deuxième question, sous a), que la référence au stockage de matériaux au point R 13 de l'annexe II B de la directive, telle que modifiée par la directive 91/156, recouvre non seulement les cas dans lesquels le stockage est effectué dans l'entreprise dans laquelle les autres opérations visées dans cette annexe doivent être effectuées, mais également ceux dans lesquels le stockage précède un transport vers une telle entreprise, indépendamment du point de savoir si cette dernière est établie à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté.

Sur la deuxième question, sous b)

45 Par sa deuxième question, sous b), le juge de renvoi demande en substance quels sont les éléments minimaux de preuve que l'autorité compétente doit normalement exiger, en l'absence de notification, aux fins de constater que les « déchets verts » sont destinés à être valorisés.

46 Le gouvernement néerlandais considère que, dans une situation illégale dans laquelle une notification fait défaut, les documents visés à l'article 11 du règlement doivent au moins être produits. En cas de stockage intermédiaire, les renseignements relatifs à la destination finale doivent être disponibles.

47 Le gouvernement danois fait valoir qu'un contrat doit exister entre le destinataire et l'entreprise chargée de la valorisation définitive des déchets, ou un document comparable, assurant que la valorisation aura lieu conformément aux dispositions du règlement. L'article 6, paragraphe 4, du règlement permet aux autorités compétentes d'exiger des informations et documents complémentaires.

48 Le gouvernement allemand estime que, afin de permettre à l'autorité compétente de contrôler au moins le caractère plausible de la valorisation ultérieure envisagée, il convient d'indiquer, sur le formulaire de notification, en sus de la mention R 13 « Stockage de matériaux en vue de les soumettre à l'une des opérations figurant à la présente annexe, à l'exclusion du stockage temporaire, avant collecte, sur le site de production » prévue à l'annexe II B de la directive, des informations supplémentaires concernant l'opération de valorisation ultérieure envisagée, comportant les éléments exigés par l'article 6, paragraphe 5, du règlement.

49 Le gouvernement finlandais considère que l'autorité compétente doit connaître le lieu et le procédé de valorisation finale du déchet, afin de pouvoir s'assurer que l'opération remplit les conditions de la valorisation R 13 et que le transfert du déchet n'est pas contraire aux dispositions du règlement, notamment à son article 17.

50 La Commission estime qu'une réponse directe ne peut pas être donnée à la deuxième question, dès lors qu'il est toujours question de trafic illégal au sens de l'article 26 du règlement dans le cas d'un transfert intercommunautaire de

déchets relevant de la liste orange et n'ayant pas fait l'objet d'une notification adressée à toutes les autorités compétentes concernées.

51 A cet égard, il convient de relever que, selon l'article 11, paragraphe 1, du règlement, les transferts de « déchets verts » destinés à être valorisés doivent être accompagnés d'un certain nombre de renseignements fournis par le détenteur afin de faciliter le suivi de ces transferts. Par ailleurs, l'article 1er, paragraphe 3, sous b), du règlement prévoit que de tels déchets sont soumis à toutes les dispositions de la directive; ils doivent en particulier être destinés uniquement à des installations dûment autorisées, conformément aux articles 10 et 11 de la directive.

52 En revanche, pour les « déchets orange » destinés à être valorisés, l'article 6, paragraphe 4, du règlement dispose que le notifiant remplit le document de suivi et joint, sur demande des autorités compétentes, des informations et des documents complémentaires. L'article 6, paragraphe 5, du règlement prévoit que le document de suivi doit contenir des renseignements portant particulièrement sur certains points, tels que l'identité du destinataire des déchets, la localisation du centre de valorisation, le type et la durée de l'autorisation en vertu de laquelle le centre fonctionne, ainsi que les opérations de valorisation visées à l'annexe II B de la directive.

53 Il convient d'ajouter que, étant donné le fait que le stockage d'un lot de « déchets verts » n'est considéré comme étant une opération de valorisation que s'il est préalable à une telle opération, de telles preuves doivent porter sur l'opération finale de valorisation, même si celle-ci doit avoir lieu à l'extérieur de la Communauté.

54 Ainsi, afin de tenir compte de l'objectif de protection de l'environnement qui sous-tend le règlement, les autorités compétentes doivent en règle générale et

au minimum pouvoir exiger, dans le cas de « déchets verts » destinés à être valorisés, non soumis à notification, les informations visées à l'article 11 du règlement.

55 Dès lors, il convient de répondre à la deuxième question, sous b), que les renseignements énumérés à l'article 11, paragraphe 1, du règlement constituent des éléments minimaux de preuve que l'autorité compétente peut exiger, en l'absence de notification, aux fins de constater que les « déchets verts » sont destinés à être valorisés.

Sur la troisième question

56 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande en substance si le règlement doit être interprété en ce sens que l'État membre de destination peut procéder unilatéralement à la réexpédition des déchets vers l'État membre d'expédition sans notification préalable adressée à ce dernier et si l'État membre d'expédition peut s'opposer à leur réintroduction lorsque l'État membre de destination produit une demande dûment motivée en ce sens.

57 Les gouvernements néerlandais, danois et finlandais font valoir, en se fondant sur les articles 5 et 130 R du traité CE, ainsi que sur une interprétation téléologique de la directive et de l'article 26, paragraphe 2, second alinéa, dernière phrase, du règlement, que l'État membre de destination doit avoir un pouvoir autonome de renvoyer les déchets dans l'État de leur provenance ou d'organiser une autre procédure en vue de leur élimination.

58 Le gouvernement allemand estime que l'autorité de destination n'est pas en droit d'organiser le rapatriement des déchets illégalement transférés sans l'accord de l'autorité d'expédition. Dans le cas contraire, l'autorité compétente d'expédition ne serait pas en mesure de vérifier si les déchets en question ont été illégalement transférés par la seule faute du notifiant. Par ailleurs, l'autorité compétente d'expédition doit avoir la possibilité de décider elle-même quelles sont, à son égard, les modalités de rapatriement des déchets les plus appropriées et les plus avantageuses en termes de coût.

59 La Commission estime qu'une décision de l'autorité de destination ordonnant au notifiant de réexpédier les déchets ayant fait l'objet d'un trafic illégal vers l'État membre d'expédition n'est pas contraire aux dispositions de l'article 26, paragraphe 2, du règlement lorsque cette décision vise à assister l'autorité d'expédition dans l'exécution des obligations qui lui incombent en vertu de cette disposition, à moins que ladite décision ait été adoptée sans concertation avec l'autorité d'expédition.

60 La Commission ajoute qu'il ressort clairement de l'article 26, paragraphes 2 à 4, du règlement que la question de savoir quelle autorité doit intervenir dépend de la personne responsable du trafic illégal. Si le trafic illégal est le fait du notifiant, la responsabilité principale du renvoi des déchets incombe alors à l'autorité d'expédition (article 26, paragraphe 2, du règlement); si le trafic illégal est le fait du destinataire, la responsabilité principale de l'élimination ou de la valorisation des déchets incombe à l'autorité de destination (article 26, paragraphe 3, du règlement). Si la responsabilité du trafic illégal ne peut être imputée ni au notifiant ni au destinataire, les deux autorités doivent coopérer pour dégager une solution (article 26, paragraphe 4, du règlement).

61 A cet égard, il y a lieu de souligner que le transfert de déchets qui n'ont pas été notifiés à toutes les autorités compétentes concernées sont réputés constituer, conformément à l'article 26, paragraphe 1, sous a), du règlement, un trafic illégal.

62 L'obligation de notifier incombe à la personne qui se propose de transférer ou de faire transférer des déchets [article 2, sous g), du règlement]. Cette définition inclut, dans certains cas, selon l'article 2, sous g), iii), « la personne en possession de ces déchets ou les contrôlant légalement (détenteur) ».

63 Dans l'affaire au principal, le juge de renvoi a établi que Beside BV était le détenteur des déchets au sens du règlement et que, si la notification du transport était nécessaire, cette société aurait dû y procéder conformément au règlement.

64 L'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement dispose que, si le trafic illégal est le fait du notifiant des déchets, l'autorité compétente d'expédition veille à ce que les déchets illégalement exportés soient ramenés dans l'État d'expédition par le notifiant ou, le cas échéant, par l'autorité compétente elle-même ou, si cela est impossible, soient éliminés ou valorisés d'une autre manière, selon des méthodes écologiquement saines.

65 En cas de trafic illégal qui est le fait du notifiant, l'article 26, paragraphe 2, second alinéa, du règlement prévoit qu'une nouvelle notification doit être faite et qu'aucun État membre d'expédition ni aucun État membre de transit ne s'oppose à la réintroduction de ces déchets à la demande dûment motivée de l'autorité compétente de destination, assortie d'une explication du motif.

66 Par conséquent, l'obligation de ne pas s'opposer à la réintroduction de déchets illégaux, prévue à l'article 26, paragraphe 2, second alinéa, seconde phrase, du règlement, repose sur l'État membre de l'expédition initiale lorsque le notifiant est l'auteur de l'illégalité.

67 Par conséquent, il convient de répondre à la troisième question que le règlement doit être interprété en ce sens que l'État membre de destination ne peut procéder unilatéralement à la réexpédition des déchets vers l'État membre d'expédition sans notification préalable adressée à ce dernier; l'État membre d'expédition ne peut s'opposer à leur réintroduction lorsque l'État membre de destination produit une demande dûment motivée en ce sens.

Sur les dépens

68 Les frais exposés par les gouvernements néerlandais, danois, allemand et finlandais, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Nederlandse Raad van State, par ordonnance du 31 mai 1996, dit pour droit:

1) Les termes « déchets municipaux/ménagers » visés sous le code AD 160 de la liste orange figurant à l'annexe III du 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, dans sa version résultant de la décision 94/721/CE de la Commission, du 21 octobre 1994, portant adaptation, conformément à l'article 42, paragraphe 3, des annexes II, III et IV du règlement n° 259/93, incluent, d'une part, des déchets qui se composent principalement de déchets, visés à la liste verte figurant à l'annexe II dudit règlement, mélangés à d'autres catégories de déchets, figurant dans cette liste, et, d'autre part, des déchets, visés à la liste verte, mélangés à une faible quantité de matières qui n'y figurent pas.

2) a) La référence au stockage de matériaux au point R 13 l'annexe II B de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, recouvre non seulement les cas dans lesquels le stockage est effectué dans l'entreprise dans laquelle les autres opérations visées dans cette annexe doivent être effectuées, mais également ceux dans lesquels le stockage précède un transport vers une telle entreprise, indépendamment du point de savoir si cette dernière est établie à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté.

b) Les renseignements énumérés à l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 259/93 constituent des éléments minimaux de preuve que l'autorité compétente peut exiger, en l'absence de notification, aux fins de constater que les « déchets verts » sont destinés à être valorisés.

3) Le règlement n° 259/93 doit être interprété en ce sens que l'État membre de destination ne peut procéder unilatéralement à la réexpédition des déchets vers l'État membre d'expédition sans notification préalable adressée à ce dernier; l'État membre d'expédition ne peut s'opposer à leur

réintroduction lorsque l'État membre de destination produit une demande dûment motivée en ce sens.

Ragnemalm Mancini Kapteyn

Murray Hirsch

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 25 juin 1998.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

H. Ragnemalm