ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
27 février 2002 *

Dans l'affaire C-6/00,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Verwaltungsgerichtshof (Autriche) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Abfall Service AG (ASA)

et

Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie,

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), tel que modifié par la décision 98/368/CE de la Commission, du 18 mai 1998 (JO L 165 p. 20), ainsi que 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), et par la décision 96/350/CE de la Commission, du 24 mai 1996 (JO L 135, p. 32),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. P. Jann, président de chambre, S. von Bahr et A. La Pergola (rapporteur), juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M^me^ D. Louterman-Hubeau, chef de division,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Abfall Service AG (ASA), par M^e^ C. Onz, Rechtsanwalt,

— pour le gouvernement autrichien, par M^me^ C. Pesendorfer, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement allemand, par M. W.-D. Plessing et M^me^ B. Muttelsee-Schön, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement néerlandais, par M. M. A. Fierstra, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. G. zur Hausen, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales d'Abfall Service AG (ASA), représentée par M[e] C. Onz, du Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie, représenté par MM. C. Glasel et A. Moser, en qualité d'agents, du gouvernement allemand, représenté par M. W.-D. Plessing, du gouvernement français, représenté par M. D. Colas, en qualité d'agent, et de la Commission, représentée par M. G. zur Hausen, à l'audience du 12 juillet 2001,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 novembre 2001,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 16 décembre 1999, parvenue à la Cour le 11 janvier 2000, le Verwaltungsgerichtshof a posé, en application de l'article 234 CE, cinq questions préjudicielles sur l'interprétation du règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil, du 1[er] 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), tel que modifié par la décision 98/368/CE de la Commission, du 18 mai 1998 (JO L 165 p. 20, ci-après le «règlement»), ainsi que 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), et par la décision 96/350/CE de la Commission, du 24 mai 1996 (JO L 135, p. 32, ci-après la «directive»).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant Abfall Service AG (ASA) (ci-après «Abfall Service»), au Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (ci-après le «BMU»), au sujet de la légalité de la décision par laquelle ce dernier s'est opposé à un transfert de déchets envisagé par Abfall Service.

Le cadre juridique

La directive

3 La directive a pour objectif essentiel la protection de la santé de l'homme et de l'environnement contre les effets préjudiciables causés par le ramassage, le transport, le traitement, le stockage et le dépôt des déchets. En particulier, le quatrième considérant de la directive 75/442 indique qu'il importe de favoriser la récupération des déchets et l'utilisation des matériaux de récupération afin de préserver les ressources naturelles.

4 La directive définit à son article 1er, sous e), l'«élimination», comme «toute opération prévue à l'annexe II A», et, sous f), la «valorisation», comme «toute opération prévue à l'annexe II B».

5 Selon l'article 3, paragraphe 1, de la directive:

«Les États membres doivent prendre des mesures appropriées pour promouvoir:

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.»

6 Aux termes de l'annexe II A de la directive, intitulée «Opérations d'élimination»:

«*NB*: La présente annexe vise à récapituler les opérations d'élimination telles qu'elles sont effectuées en pratique. [...]

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

[...]

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

[...]

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

[...]»

7 Aux termes de l'annexe II B de la directive, intitulée «Opérations de valorisation»:

«*NB*: La présente annexe vise à récapituler les opérations de valorisation telles qu'elles sont effectuées en pratique. [...]

[...]

R 5 Recyclage ou récupération d'autres matières inorganiques

[...]

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

[...]»

Le règlement

8 Le règlement organise notamment la surveillance et le contrôle des transferts de déchets entre États membres.

9 Le règlement définit à son article 2, sous i), l'«élimination», comme «les opérations définies à l'article 1er point e) de la directive 75/442/CEE», et, sous k), la «valorisation», comme «les opérations définies à l'article 1er point f) de la directive 75/442/CEE».

10 Le titre II du règlement, intitulé «Transferts de déchets entre États membres», comporte notamment deux chapitres distincts traitant, l'un, de la procédure applicable aux transferts de déchets destinés à être éliminés (chapitre A, articles 3 à 5) et l'autre, de la procédure applicable aux transferts de déchets destinés à être valorisés (chapitre B, articles 6 à 11). La procédure prévue pour cette seconde catégorie de déchets est moins contraignante que celle applicable à la première catégorie.

11 En vertu des dispositions de l'article 6, paragraphe 1, du règlement, lorsque le producteur ou le détenteur de déchets 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 dudit règlement (liste orange de déchets), 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.

12 Selon l'article 6, paragraphe 3, du règlement, la notification est effectuée au moyen du document de suivi qui est délivré par l'autorité compétente d'expédition. Le paragraphe 5 de ladite disposition précise les informations qui doivent être fournies par le notifiant sur le document de suivi, parmi lesquelles figurent les informations concernant les opérations de valorisation visées à l'annexe II B de la directive (article 6, paragraphe 5, cinquième tiret).

13 En vertu de l'article 6, paragraphe 6, dudit règlement, le notifiant doit conclure un contrat avec le destinataire pour la valorisation des déchets et une copie de ce contrat doit être fournie à l'autorité compétente sur demande de cette dernière.

14 L'article 7, paragraphe 2, du règlement, fixe le délai ainsi que les conditions et modalités que doivent respecter les autorités compétentes de destination, d'expédition et de transit pour soulever des objections contre le projet notifié de transfert de déchets destinés à être valorisés. Ladite disposition prévoit en particulier que les objections doivent être fondées sur le paragraphe 4 de celle-ci.

15 L'article 7, paragraphe 4, sous a), du règlement dispose:

«Les autorités compétentes de destination et d'expédition peuvent soulever des objections motivées contre le transfert envisagé:

— conformément à la directive 75/442/CEE, et notamment à son article 7

ou

— s'il n'est pas conforme aux dispositions législatives et réglementaires nationales en matière de protection de l'environnement, d'ordre public, de sécurité publique ou de protection de la santé

ou

— si le notifiant ou le destinataire s'est, dans le passé, rendu coupable de transferts illicites; dans ce cas, l'autorité compétente d'expédition peut refuser tout transfert impliquant la personne en question, conformément à sa législation nationale

ou

— si le transfert est contraire aux obligations résultant de conventions internationales conclues par l'État membre ou les États membres concerné(s)

ou

— si le rapport entre les déchets valorisables et non valorisables, la valeur estimée des matières qui seront finalement valorisées ou le coût de la valorisation et le coût de l'élimination de la partie non valorisable sont tels que la valorisation ne se justifie pas d'un point de vue économique et écologique.»

16 L'article 26 du règlement prévoit:

«1. Constitue un trafic illégal tout transfert de déchets:

[...]

c) effectué avec le consentement des autorités compétentes concernées obtenu par falsification, fausse déclaration ou fraude

[...]

5. Les États membres intentent toute action judiciaire appropriée pour interdire et sanctionner le trafic illégal.»

17 Aux termes de l'article 30, paragraphe 1, du règlement:

«Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les transferts de déchets ont lieu conformément aux dispositions du présent règlement. Ces mesures peuvent inclure des contrôles d'établissements et d'entreprises conformément à l'article 13 de la directive 75/442/CEE et des contrôles des envois sur place.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

18 Le 2 mars 1998, Abfall Service, établie à Graz (Autriche), a notifié au BMU, en tant qu'autorité compétente d'expédition, son intention de transférer 7 000 tonnes de déchets dangereux à l'entreprise Salzwerke AG, établie en Allemagne.

19 Selon cette notification, les déchets en cause étaient des scories et des cendres constituant les résidus de l'activité d'incinérateurs de déchets, transformés en un «produit spécifique» dans une installation de traitement des déchets de la ville de Vienne (Autriche). Ces déchets étaient destinés à être déposés dans une ancienne mine de sel à Kochendorf (Allemagne), afin d'y combler des galeries (remblais de mine).

20 Dans les documents joints à la notification, Abfall Service a qualifié de «valorisation» l'utilisation des déchets à transférer et l'a classée comme relevant de l'opération mentionnée à l'annexe II B, point R 5, de la directive.

21 L'autorité compétente de destination, le Regierungspräsidium de Stuttgart (Allemagne), a informé Abfall Service que rien ne s'opposerait probablement à ce qu'elle approuve ladite notification en tant qu'opération de valorisation.

22 Par décision du 19 juin 1998, le BMU a soulevé une objection à ce transfert en application de l'article 7, paragraphe 4, sous a), cinquième tiret, du règlement. Cette objection était fondée sur le fait que le transfert envisagé constituerait en réalité une opération d'élimination, à savoir l'opération mentionnée à l'annexe II A, point D 12, de la directive.

23 Abfall Service a introduit un recours contre la décision du BMU devant le Verwaltungsgerichtshof. Elle a fait valoir en particulier que la motivation de l'objection, à savoir que l'opération envisagée ne constituerait pas une valorisation mais plutôt une élimination, ne correspond pas aux circonstances visées à l'article 7, paragraphe 4, sous a), cinquième tiret, du règlement.

24 Dans ces circonstances, le Verwaltungsgerichtshof, estimant que la solution du litige dont il est saisi dépend d'une interprétation du droit communautaire, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'autorité compétente d'expédition au sens du règlement (CE) 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 [...], est-elle compétente pour vérifier l'exactitude de la qualification de valorisation selon un procédé de valorisation visé à l'annexe II B de la directive 75/442/CEE donnée par le notifiant aux déchets devant être valorisés, conformément à l'article 6, paragraphe 5, cinquième tiret, du règlement n° 259/93, et pour interdire le transfert des déchets dans l'hypothèse où cette qualification est erronée?

2) L'autorité compétente d'expédition peut-elle invoquer les motifs visés à l'article 7, paragraphe 4, sous a), cinquième tiret, du règlement n° 259/93 dans l'objection motivée qu'elle soulève à l'encontre d'un transfert de déchets pour déclarer que, contrairement à la qualification donnée par le notifiant dans le document de suivi, le transfert envisagé n'est pas réalisé à des fins de valorisation, mais à des fins d'élimination?

3) Dans l'hypothèse où la deuxième question appelle une réponse négative:

Sur quelle disposition du règlement n° 259/93 ou d'une autre réglementation communautaire l'autorité compétente d'expédition peut-elle se fonder pour refuser le transfert de déchets lorsque, contrairement aux indications du notifiant, ce transfert n'est pas réalisé à des fins de valorisation, mais à des fins d'élimination?

4) Tout dépôt de déchets dans une mine, indépendamment des circonstances concrètes dans lesquelles il est réalisé, doit-il être considéré comme une élimination des déchets au sens des dispositions combinées du règlement n° 259/93 et de l'annexe II A de la directive 75/442/CE (opération D 12)?

5) Dans l'hypothèse où la quatrième question appelle une réponse négative:

Quels critères faut-il utiliser pour qualifier une opération comme étant une opération de l'annexe II de la directive 75/442/CE?»

Sur les trois premières questions

25 Par ses trois premières questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande en substance, d'une part, si l'autorité compétente d'expédition, au sens de l'article 2, sous c), du règlement, est compétente pour vérifier si un projet de transfert qualifié dans la notification de «transfert de déchets à des fins de valorisation» correspond effectivement à cette qualification et, d'autre part, dans ce cas, si cette autorité peut s'opposer à ce transfert lorsque

la qualification donnée par le notifiant est erronée et sur quelle disposition de droit communautaire elle doit alors se fonder.

26 Abfall Service fait valoir que l'autorité compétente d'expédition n'est pas compétente pour vérifier l'exactitude de la qualification d'opération de valorisation donnée par le notifiant et que, dans l'hypothèse où cette qualification serait erronée, ladite autorité n'a pas non plus le droit d'interdire le transfert des déchets, sauf en cas de notification manifestement abusive.

27 À cet égard, Abfall Service soutient qu'il appartient uniquement à l'autorité compétente de destination d'émettre une objection en cas de qualification erronée de l'objet du transfert. Elle fait valoir en particulier que, s'agissant du motif d'objection prévu à l'article 7, paragraphe 4, sous a), cinquième tiret, du règlement, seule l'autorité compétente de destination peut disposer en temps utile des informations relatives à l'installation de valorisation ainsi qu'aux coûts de valorisation et d'élimination dans l'État de destination, informations qui lui permettront de soulever l'objection en toute connaissance de cause.

28 Abfall Service ajoute que, si l'autorité compétente d'expédition et l'autorité compétente de destination pouvaient concomitamment contrôler la finalité du transfert, il y aurait un risque que ces deux autorités adoptent des décisions divergentes.

29 Par ailleurs, Abfall Service soutient que le règlement doit être interprété à la lumière du principe de la libre circulation des marchandises et dans le respect du principe de priorité à la valorisation des déchets, ce qui impliquerait que l'autorité compétente d'expédition ne puisse pas se voir reconnaître la faculté de soulever une objection pour un motif tiré de la qualification erronée de l'objet du transfert. D'une part, en effet, il y aurait un risque que l'autorité compétente d'expédition utilise cette faculté dans le but de protéger des intérêts économiques nationaux et, d'autre part, l'exercice de cette faculté constituerait une limitation injustifiée au principe de priorité à la valorisation.

30 En revanche, les gouvernements autrichien et allemand, le gouvernement français, dans ses observations à l'audience, ainsi que le gouvernement néerlandais et la Commission, estiment que l'autorité compétente d'expédition est compétente pour vérifier l'exactitude des informations fournies par le notifiant, notamment en ce qui concerne la qualification de la finalité du transfert des déchets.

31 S'agissant de la question de savoir sur quelle disposition de droit communautaire l'autorité compétente d'expédition doit se fonder pour s'opposer à un projet de transfert présenté à tort comme destiné à la valorisation des déchets, les gouvernements autrichien et allemand soutiennent que l'objection prévue à l'article 7, paragraphe 4, sous a), cinquième tiret, du règlement peut être utilisée dans ce cas, en raisonnant par analogie. Le gouvernement néerlandais et la Commission ne souscrivent pas à une telle interprétation de ladite disposition.

32 Les gouvernements autrichien et allemand soutiennent en outre que l'autorité compétente d'expédition pourrait également se fonder sur l'article 7, paragraphe 4, sous a), premier tiret, du règlement pour s'opposer à un transfert qualifié à tort de transfert en vue de la valorisation des déchets. Le gouvernement allemand considère que l'article 4, paragraphe 3, sous a), i), du règlement, qui concerne les transferts de déchets à éliminer, pourrait également être utilisé par l'autorité compétente d'expédition, après requalification de l'objet du transfert.

33 Le gouvernement français, dans ses observations à l'audience, et le gouvernement néerlandais soutiennent que, lorsque, contrairement à ce qu'a indiqué le notifiant, il ne s'agit pas d'un transfert en vue d'une valorisation des déchets, mais d'un transfert en vue d'une élimination de ceux-ci, l'autorité compétente d'expédition peut requalifier le transfert, ce qui l'autorise à soulever une objection en vertu de l'article 4, paragraphe 3, du règlement.

34 La Commission soutient pour sa part que, en vertu du principe général de légalité, l'autorité compétente d'expédition doit soulever une objection contre un transfert

dont la finalité a été qualifiée de manière incorrecte par le notifiant, sans qu'il soit nécessaire à cet effet que cette autorité se fonde sur une disposition précise du règlement.

Appréciation de la Cour

35 Il convient de rappeler, à titre liminaire, que la question des transferts de déchets est réglementée de manière harmonisée au niveau communautaire par le règlement, en vue de garantir la protection de l'environnement (arrêt du 13 décembre 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Rec. p. I-9897, point 42).

36 Les cas dans lesquels les États membres peuvent s'opposer à un transfert de déchets entre eux sont, en ce qui concerne les déchets destinés à être éliminés, ceux qui sont limitativement énumérés à l'article 4, paragraphe 3, du règlement (arrêt DaimlerChrysler, précité, point 50) et, en ce qui concerne les déchets destinés à être valorisés soumis à la procédure prévue aux articles 6 à 8 du même règlement, ceux qui sont limitativement énumérés à l'article 7, paragraphe 4, dudit règlement, conformément au paragraphe 2 de cette disposition.

37 Toutefois, l'application de ces dispositions du règlement, qui définissent les objections que les autorités compétentes d'expédition, de transit et de destination peuvent opposer aux transferts de déchets destinés, respectivement, à être éliminés ou à être valorisés, suppose que la finalité du transfert ait, préalablement, fait l'objet d'une qualification correcte au regard des définitions des opérations d'élimination et de valorisation qui figurent à l'article 1er, sous e) et f), de la directive, dispositions qui renvoient respectivement aux annexes II A et II B de celle-ci.

38 La nécessité de qualifier correctement la finalité du transfert de déchets découle non seulement des dispositions du règlement concernant les motifs d'objection aux transferts, rappelées au point 36 du présent arrêt, mais aussi, plus généralement, de l'ensemble du règlement, qui, comme l'indique son huitième considérant, applique des procédures différentes en fonction de la destination des déchets, selon notamment que ceux-ci sont destinés à être éliminés ou valorisés. L'un des objectifs du règlement, celui de faciliter les transferts de déchets destinés à être valorisés, par rapport aux transfert de déchets destinés à être éliminés, grâce à la fixation de règles moins contraignantes pour les premiers, serait compromis si la qualification de la finalité desdits transferts n'était pas contrôlée.

39 En vertu du règlement, il incombe au notifiant de qualifier lui-même la finalité du transfert de déchets dans le document de suivi au moyen duquel la notification aux autorités compétentes est effectuée.

40 Il découle cependant du système mis en place par le règlement que toutes les autorités compétentes destinataires de ladite notification doivent vérifier que la qualification retenue par le notifiant est conforme aux dispositions du règlement et s'opposer au transfert lorsque cette qualification est erronée.

41 Cette obligation découle en particulier de l'article 26 du règlement, qui impose aux États membres d'interdire et de sanctionner tout trafic illégal, notamment celui résultant du fait qu'une qualification sciemment erronée de la finalité du transfert a été donnée par le notifiant, ainsi que de l'article 30, paragraphe 1, du même règlement, qui énonce expressément l'obligation générale incombant aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour assurer que les transferts de déchets ont lieu conformément aux dispositions dudit règlement.

42 Cette interprétation n'est pas remise en cause par l'argumentation invoquée par Abfall Service, selon laquelle l'autorité d'expédition ne serait pas en mesure de vérifier l'exactitude de la qualification de «transfert en vue de la valorisation des déchets» donnée à l'opération par le notifiant.

43 Tout d'abord, en effet, l'autorité d'expédition reçoit, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, du règlement, une copie de la notification du projet de transfert de déchets destinés à être valorisés et dispose ainsi des mêmes informations relatives au transfert que celles communiquées à l'autorité de destination. En outre, l'autorité d'expédition peut également, en vertu de l'article 6, paragraphe 4, du règlement, demander au notifiant des informations et des documents complémentaires relatifs au projet de transfert et, en vertu du paragraphe 6 de ladite disposition, elle peut demander au notifiant de lui fournir une copie du contrat conclu pour la valorisation des déchets. L'autorité d'expédition dispose ainsi des moyens lui permettant d'exercer son contrôle sur l'exactitude de la qualification de la finalité dudit transfert.

44 S'agissant, ensuite, de l'argument d'Abfall Service selon lequel il n'est pas possible d'admettre que tant les autorités compétentes de destination que les autorités compétentes d'expédition doivent vérifier l'exactitude de la qualification donnée au transfert par le notifiant, car cela pourrait conduire à des qualifications divergentes d'un même transfert, il ne saurait être retenu. En effet, le risque de telles divergences de qualification est inhérent au système mis en place par le règlement lui-même, qui confie simultanément à l'ensemble des autorités compétentes la responsabilité de veiller à ce que les transferts soient effectués conformément aux dispositions dudit règlement.

45 Enfin, les arguments invoqués par Abfall Service relatifs au principe de la libre circulation des marchandises et au principe de priorité à la valorisation des déchets ne sauraient non plus être retenus. D'une part, il découle du règlement que l'autorité d'expédition ne peut s'opposer à un transfert de déchets, au motif que la qualification de la finalité du transfert serait erronée, que lorsque cette qualification n'est pas conforme au règlement et non dans le but de restreindre le commerce entre les États membres. D'autre part, le principe de priorité à la valorisation des déchets, qui vise à promouvoir cette valorisation, ne s'applique par définition qu'aux déchets effectivement destinés à être valorisés et n'interdit donc pas qu'un contrôle de cette destination soit effectué, y compris par l'autorité compétente d'expédition.

46 S'agissant de la question de savoir sur quelle disposition de droit communautaire doit se fonder l'autorité compétente d'expédition pour s'opposer à un transfert qualifié de manière erronée dans la notification, il y a lieu de constater au préalable qu'il résulte des termes mêmes de l'article 7, paragraphe 4, sous a), cinquième tiret, du règlement que ladite disposition ne peut être appliquée que lorsqu'une partie au moins des déchets à transférer doit être valorisée. Cette disposition ne peut donc être appliquée par l'autorité compétente d'expédition pour s'opposer à un transfert de déchets qui sont uniquement destinés, selon elle, à être éliminés.

47 Si elle estime que la finalité d'un transfert a été qualifiée de manière erronée dans la notification, l'autorité compétente d'expédition doit fonder son objection au transfert sur le motif tiré de cette erreur de qualification, sans référence à l'une des dispositions particulières du règlement qui définissent les objections que les États membres peuvent opposer aux transferts de déchets. Cette objection a, comme les autres objections prévues par le règlement, pour effet d'empêcher le transfert.

48 Le notifiant pourra alors soit renoncer à transférer les déchets dans un autre État membre, soit présenter une nouvelle notification, soit introduire tout recours approprié à l'encontre de la décision de l'autorité compétente d'expédition soulevant une objection au transfert. En tout état de cause, il n'appartient pas à une autorité compétente de procéder d'office à la requalification de la finalité d'un transfert de déchets, dès lors que cette requalification unilatérale aurait pour conséquence qu'un même transfert serait examiné par les différentes autorités compétentes au regard de dispositions relevant de chapitres distincts du règlement, ce qui serait incompatible avec le système mis en place par celui-ci.

49 Par ailleurs, il convient de rappeler que la Cour a jugé que la procédure définie par le règlement garantit au notifiant que son projet de transfert sera examiné dans les délais fixés par ledit règlement et qu'il sera informé, au plus tard à l'expiration de ces délais, sur le point de savoir si, et éventuellement dans quelles conditions, le transfert pourra être réalisé (arrêt DaimlerChrysler, précité, point 70). Dès lors, l'objection de l'autorité compétente d'expédition relative à

la qualification erronée d'un transfert notifié comme étant un transfert de déchets destinés à être valorisés doit être soulevée dans le délai prévu à l'article 7, paragraphe 2, du règlement.

50 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux trois premières questions qu'il découle du système mis en place par le règlement

— que l'autorité compétente d'expédition, au sens de l'article 2, sous c), de celui-ci, est compétente pour vérifier si un projet de transfert qualifié dans la notification de «transfert de déchets à des fins de valorisation» correspond effectivement à cette qualification, et

— que ladite autorité doit, si cette qualification est erronée, s'opposer au transfert en soulevant une objection fondée sur cette erreur de qualification, dans le délai prévu à l'article 7, paragraphe 2, dudit règlement.

Sur les quatrième et cinquième questions

51 Par ses quatrième et cinquième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande en substance si le dépôt de déchets dans une mine désaffectée constitue nécessairement une opération d'élimination, au sens de l'annexe II A, point D 12, de la directive, ou bien si un tel dépôt doit au contraire faire l'objet d'une appréciation au cas par cas, en vue de déterminer s'il s'agit d'une opération d'élimination ou d'une opération de valorisation au sens de la directive et, dans ce cas, sur le fondement de quels critères doit être effectuée cette appréciation.

52 Abfall Service, ainsi que les gouvernements autrichien et allemand, estiment que le dépôt de déchets dans une mine désaffectée doit être qualifié d'élimination ou de valorisation en fonction des circonstances propres à chaque cas.

53 S'agissant des critères à utiliser pour effectuer cette qualification, Abfall Service soutient qu'il ressort de la directive que la préservation des ressources naturelles en matières premières et le souci de la récupération des déchets constituent les objectifs qui permettent de caractériser une opération de valorisation. Elle fait valoir que le caractère dangereux ou non des déchets devrait également être pris en considération, le fait que des déchets sont dangereux constituant un indice de ce que l'opération les concernant est une opération d'élimination.

54 Pour les gouvernements autrichien et allemand, la qualification d'une opération de dépôt de déchets dans une mine désaffectée au regard des dispositions de la directive dépend essentiellement de la question de savoir si les déchets en cause présentent les caractéristiques appropriées, au regard des techniques minières, pour être utilisés comme matériaux de comblement. Le gouvernement allemand ajoute que l'objectif de préservation des ressources naturelles poursuivi par la directive implique la nécessité de se fonder sur l'objectif principal de l'opération pour qualifier celle-ci, le fait que des déchets sont utilisés comme substituts à des ressources naturelles conduisant à considérer que l'opération constitue une valorisation de ceux-ci.

55 Le gouvernement français, dans ses observations à l'audience, ainsi que le gouvernement néerlandais et la Commission considèrent au contraire que tout dépôt de déchets dans une mine désaffectée doit être qualifié d'opération d'élimination, car il se rattache à l'opération mentionnée à l'annexe II A, point D 12, de la directive. Le gouvernement néerlandais et la Commission précisent que ce type de dépôt pourrait également être considéré dans certains cas comme se rattachant aux opérations visées aux points D 1 et D 3 de ladite annexe.

56 Les gouvernements français et néerlandais ajoutent que le recyclage, le réemploi ou la récupération sont des opérations qui supposent que les déchets soient soumis à un traitement préalable en vue de leur réutilisation. Selon ces gouvernements, cette condition ne serait pas remplie par le dépôt de déchets dans une mine désaffectée.

57 En outre, selon la Commission, il est possible qu'il existe des utilisations de déchets qui ne soient pas expressément comprises dans les opérations décrites dans les annexes II A et II B de la directive, mais de telles utilisations entrent cependant dans le champ d'application de celle-ci et dans celui du règlement.

Appréciation de la Cour

58 Il y a lieu d'observer, à titre liminaire, que ni le règlement ni la directive ne comportent de définition générale des notions d'élimination et de valorisation des déchets, mais qu'ils se bornent à renvoyer aux annexes II A et II B de ladite directive, dans lesquelles sont énumérées différentes opérations qui relèvent de l'une ou l'autre de ces notions.

59 Ainsi que le précise la note introductive que comportent les annexes II A et II B de la directive, chacune de celles-ci vise à récapituler les opérations d'élimination et de valorisation telles qu'elles sont effectuées en pratique. Il résulte par ailleurs du libellé des opérations figurant dans lesdites annexes que certaines de ces opérations sont décrites en des termes très généraux et recouvrent en fait des catégories d'opérations, des exemples d'opérations étant parfois donnés pour illustrer la catégorie d'opérations en cause.

60 Il convient dès lors de constater que les annexes II A et II B de la directive ont pour objet de récapituler les opérations d'élimination ou de valorisation les plus courantes et non d'énumérer de manière précise et exhaustive toutes les opérations d'élimination ou de valorisation des déchets au sens de la directive.

61 Il découle de l'approche ainsi retenue par le législateur communautaire, d'une part, que certaines méthodes d'élimination ou de valorisation des déchets peuvent ne pas être mentionnées expressément dans les opérations énumérées aux annexes II A et II B de la directive, notamment parce que leur usage n'est apparu que postérieurement à la dernière adaptation desdites annexes au progrès scientifique et technique, et, d'autre part, que certaines opérations sont susceptibles de correspondre simultanément au libellé d'opérations mentionnées tant à l'annexe II A qu'à l'annexe II B de la directive.

62 Or, il résulte de la directive que tout traitement des déchets entrant dans son champ d'application doit pouvoir être qualifié soit d'élimination, soit de valorisation de ces déchets, en vue d'appliquer les règles distinctes établies par ladite directive pour ces deux catégories d'opérations, notamment en ce qui concerne le régime d'autorisation auquel sont soumis les établissements ou entreprises qui effectuent ces opérations. Ainsi qu'il résulte du point 38 du présent arrêt, l'application du règlement suppose également, pour la détermination des règles applicables à un transfert de déchets, que la destination de ceux-ci puisse être qualifiée soit d'élimination, soit de valorisation.

63 Dès lors, aux fins de l'application de la directive et du règlement, toute opération de traitement des déchets doit pouvoir être qualifiée d'élimination ou de valorisation et une même opération ne peut être qualifiée simultanément d'élimination et de valorisation.

64 Dans ces conditions, lorsqu'une opération de traitement de déchets ne peut être rattachée à une seule des opérations ou catégories d'opérations mentionnées aux annexes II A ou II B de la directive, au vu du seul libellé des opérations en cause, il y a lieu de la qualifier au cas par cas à la lumière des objectifs de la directive.

65 Tel est le cas en l'espèce, dès lors que le dépôt de scories et de cendres dans une mine désaffectée constitue une opération qui, au vu du seul libellé des opérations en cause, est susceptible d'être rattachée à l'opération d'élimination mentionnée à l'annexe II A, point D 12, de la directive ou à l'opération de valorisation mentionnée à l'annexe II B, point R 5, de ladite directive.

66 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, sous b), de la directive, les États membres doivent prendre des mesures appropriées pour promouvoir la valorisation des déchets par recyclage, réemploi, récupération ou toute autre action visant à obtenir des matières premières secondaires, ainsi que l'utilisation des déchets comme source d'énergie.

67 Il convient de constater au préalable que, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 82 de ses conclusions, si la notion de «valorisation» implique généralement un traitement préalable des déchets, il ne ressort pas dudit article 3, paragraphe 1, sous b), ni d'aucune autre disposition de la directive, que le fait que des déchets ont fait l'objet d'un tel traitement soit une condition nécessaire pour qualifier une opération de «valorisation» au sens de l'article 1er, sous f), de la directive.

68 Il y a lieu également de relever que, comme l'a précisé M. l'avocat général au point 84 de ses conclusions, il ne ressort pas dudit article 3, paragraphe 1, sous b), ni d'aucune autre disposition de la directive, que le fait que des déchets sont ou non dangereux, soit en tant que tel un critère pertinent pour apprécier si une opération de traitement des déchets doit être qualifiée de «valorisation» au sens de l'article 1er, sous f), de la directive.

69 Il découle en revanche de l'article 3, paragraphe 1, sous b), de la directive, ainsi que du quatrième considérant de celle-ci, que la caractéristique essentielle d'une opération de valorisation de déchets réside dans le fait que son objectif principal est que les déchets puissent remplir une fonction utile, en se substituant à l'usage d'autres matériaux qui auraient dû être utilisés pour remplir cette fonction, ce qui permet de préserver les ressources naturelles.

70 Il appartient au juge national d'appliquer ce critère au cas d'espèce, en vue de qualifier d'opération d'élimination ou d'opération de valorisation le dépôt dans une mine désaffectée des déchets en cause.

71 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux quatrième et cinquième questions que le dépôt de déchets dans une mine désaffectée ne constitue pas nécessairement une opération d'élimination, au sens de l'annexe II A, point D 12, de la directive.

Ce dépôt doit faire l'objet d'une appréciation au cas par cas, en vue de déterminer s'il s'agit d'une opération d'élimination ou d'une opération de valorisation au sens de ladite directive.

Un tel dépôt constitue une valorisation si son objectif principal est que les déchets puissent remplir une fonction utile, en se substituant à l'usage d'autres matériaux qui auraient dû être utilisés pour remplir cette fonction.

Sur les dépens

72 Les frais exposés par les gouvernements autrichien, allemand, français et néerlandais, 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 (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Verwaltungsgerichtshof, par ordonnance du 16 décembre 1999, dit pour droit:

1) **Il découle du système mis en place par 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, tel que modifié par la décision 98/368/CE de la Commission du 18 mai 1998,**

— **que l'autorité compétente d'expédition, au sens de l'article 2, sous c), de celui-ci, est compétente pour vérifier si un projet de transfert qualifié dans la notification de «transfert de déchets à des fins de valorisation» correspond effectivement à cette qualification, et**

— que ladite autorité doit, si cette qualification est erronée, s'opposer au transfert en soulevant une objection fondée sur cette erreur de qualification, dans le délai prévu à l'article 7, paragraphe 2, dudit règlement.

2) Le dépôt de déchets dans une mine désaffectée ne constitue pas nécessairement une opération d'élimination, au sens de l'annexe II A, point D 12, 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, et par la décision 96/350/CE de la Commission, du 24 mai 1996.

Ce dépôt doit faire l'objet d'une appréciation au cas par cas, en vue de déterminer s'il s'agit d'une opération d'élimination ou d'une opération de valorisation au sens de ladite directive.

Un tel dépôt constitue une valorisation si son objectif principal est que les déchets puissent remplir une fonction utile, en se substituant à l'usage d'autres matériaux qui auraient dû être utilisés pour remplir cette fonction.

Jann von Bahr La Pergola

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 février 2002.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

P. Jann