ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

15 juin 2000 *

Dans les affaires jointes C-418/97 et C-419/97,

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), par le Nederlandse Raad van State (Pays-Bas) et tendant à obtenir, dans les litiges pendants devant cette juridiction entre

ARCO Chemie Nederland Ltd

et

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (C-418/97)

et entre

Vereniging Dorpsbelang Hees,

Stichting Werkgroep Weurt+,

Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen

et

Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland,

* Langue de procédure: le néerlandais.

en présence de:

Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon) (C-419/97),

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation 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),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. D. A. O. Edward, président de chambre, J. C. Moitinho de Almeida, L. Sevón (rapporteur), C. Gulmann et J.-P. Puissochet, juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: M^me^ D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon), par M^es^ H. J. Breeman et J. van den Brande, avocats au barreau de Rotterdam,

— 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. J. Molde, chef de division au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement allemand, par M. E. Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement autrichien, par M^me^ C. Stix-Hackl, Gesandte au ministère fédéral des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^me^ S. Ridley, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assistée de M. D. Wyatt, QC,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M^me^ L. Ström et M. H. van Vliet, membres du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon), représentée par M^e^ J. van den Brande, de Vereniging Dorpsbelang Hees, représentée par M^me^ G. C. M. van Zijll de Jong-Lodenstein, représentante habilitée à cet effet, de Stichting Werkgroep Weurt+ et Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen, représentées par M. F. Scheffer, jurisconsulte à Deventer, du gouvernement néerlandais, représenté par M. M.

A. Fierstra, chef du département de droit européen au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, du gouvernement allemand, représenté par M. C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor au ministère fédéral de l'Économie, en qualité d'agent, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. D. Wyatt, et de la Commission, représentée par M. H. van Vliet, à l'audience du 22 avril 1999,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 juin 1999,

rend le présent

Arrêt

1 Par deux ordonnances du 25 novembre 1997, parvenues à la Cour le 11 décembre suivant, le Nederlandse Raad van State a posé dans chaque affaire, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), deux questions préjudicielles sur l'interprétation 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 posées dans le cadre de recours introduits contre des décisions administratives relatives à des substances destinées à servir de combustible dans l'industrie du ciment ou pour produire de l'énergie électrique dont la juridiction de renvoi se demande s'il s'agit de matières premières ou de déchets au sens de la directive.

La réglementation communautaire applicable

3 La directive donne, en son article 1er, les définitions suivantes:

«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.

La Commission, agissant selon la procédure prévue à l'article 18, établira, au plus tard le 1er avril 1993, une liste des déchets appartenant aux catégories énumérées à l'annexe I. Cette liste fera l'objet d'un réexamen périodique et, au besoin, sera révisée selon la même procédure;

b) *producteur*: toute personne dont l'activité a produit des déchets ('producteur initial') et/ou toute personne qui a effectué des opérations de prétraitement, de mélange ou autres conduisant à un changement de nature ou de composition de ces déchets;

c) *détenteur*: le producteur des déchets ou la personne physique ou morale qui a les déchets en sa possession;

d) *gestion*: la collecte, le transport, la valorisation et l'élimination des déchets, y compris la surveillance de ces opérations ainsi que la surveillance des sites de décharge après leur fermeture;

e) *élimination*: toute opération prévue à l'annexe II A;

f) *valorisation*: toute opération prévue à l'annexe II B;

g) *collecte*: le ramassage, le tri et/ou le regroupement de déchets en vue de leur transport. »

4 L'annexe I de la directive est intitulée « Catégories de déchets » et énumère seize catégories de déchets. La dernière, Q 16, énonce:

« Toute matière, substance ou produit qui n'est pas couvert par les catégories ci-dessus. »

5 Par la décision 94/3/CE, 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), la Commission a établi une liste harmonisée et non exhaustive de déchets, communément désignée « catalogue européen de déchets ».

6 L'article 3, paragraphe 1, de la directive dispose:

«Les États membres prennent 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».

7 L'article 4 de la directive prévoit que les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront valorisés ou éliminés sans mettre

en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement.

8 Les annexes II A et II B de la directive précisent ce qu'il convient d'entendre par élimination ou valorisation des déchets.

9 L'annexe II A de la directive indique qu'elle vise à récapituler les opérations d'élimination des déchets telles qu'elles sont effectuées en pratique. Cette annexe comporte des catégories du type suivant:

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

D 2 Traitement en milieu terrestre (par exemple biodégradation de déchets liquides ou de boues dans les sols, etc.)

...

D 4 Lagunage (par exemple déversement de déchets liquides ou de boues dans des puits, des étangs ou des bassins, etc.)

...

D 10 Incinération à terre».

10 L'annexe II B de la directive précise qu'elle vise à récapituler les opérations de valorisation des déchets telles qu'elles sont effectuées en pratique. Elle contient notamment les catégories suivantes:

«R 1 Récupération ou régénération des solvants

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

...

R 4 Recyclage ou récupération d'autres matières inorganiques

...

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

Les faits et les questions préjudicielles

Affaire C-418/97

11 ARCO Chemie Nederland Ltd (ci-après «ARCO») a sollicité du Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (ministre du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, ci-après l'«autorité compétente») une autorisation d'exportation vers la Belgique de 15 000 000 kg de «LUWA-bottoms». Bien que ARCO considère et déclare que les LUWA-bottoms ne sont pas des déchets, elle a néanmoins sollicité cette autorisation, pour le cas où l'autorité compétente les considérerait comme tels.

12 Ces substances sont l'un des produits résultant du procédé de fabrication utilisé par ARCO. Outre l'oxyde de propylène et l'alcool butylique tertiaire, ce procédé de fabrication génère un flux d'hydrocarbures contenant du molybdène. Le molybdène provient des catalyseurs qui sont utilisés pour produire de l'oxyde de propylène. Le molybdène est extrait du flux d'hydrocarbures dans une installation ad hoc, lequel processus génère la substance que ARCO qualifie de LUWA-bottoms. Ces LUWA-bottoms, qui ont une valeur calorique comprise entre 25 et 28 MJ/kg, sont destinés à être utilisés comme combustible dans l'industrie du ciment.

13 Par décision du 3 février 1995, l'autorité compétente a déclaré ne pas s'opposer à l'exportation envisagée de ces «déchets» jusqu'au 1er février 1996. ARCO a introduit une réclamation contre cette décision auprès de cette même autorité. Par

décision du 20 juillet 1995, ladite autorité a rejeté cette réclamation comme étant non fondée. Dans ces conditions, ARCO a introduit un recours à l'encontre de cette décision devant la juridiction de renvoi.

14 Celle-ci se demande si le transfert de LUWA-bottoms vers la Belgique relève 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). Il importerait donc, à cet effet, de déterminer si cette substance constitue un déchet au sens de la directive.

15 Vérifiant si les conditions de l'article 1er, sous a), de la directive sont remplies, le Nederlandse Raad van State a constaté que l'annexe I contient une catégorie Q 16 couvrant toute matière, substance ou tout produit qui ne serait pas couvert par une autre catégorie de la même annexe. S'agissant de l'exigence relative au fait de «se défaire» d'un objet, cette juridiction se demande si cette exigence peut être considérée comme remplie en raison de la circonstance que les LUWA-bottoms sont soumis à une opération mentionnée à l'annexe II B de la directive, en ce qu'ils sont destinés à servir de combustible.

16 La juridiction de renvoi se demande également quelle est, pour déterminer si l'utilisation de LUWA-bottoms comme combustible revient à s'en défaire, la pertinence des critères qu'elle applique dans le cadre de la jurisprudence rendue dans le contexte de l'Afvalstoffenwet (loi néerlandaise sur les déchets) et de la Wet chemische afvalstoffen (loi néerlandaise sur les déchets chimiques), selon laquelle n'est pas considérée comme un déchet une substance émanant d'un procédé de fabrication et qui peut être utilisée comme combustible d'une manière environnementalement responsable sans traitement supplémentaire.

17 Le Nederlandse Raad van State s'interroge également sur la pertinence de critères initialement formulés dans l'Indicatief Meerjarenprogramma Chemische Afvalstoffen 1985-1989 (programme pluriannuel indicatif pour les déchets chimiques 1985-1989), qui ont ensuite été repris dans la lettre du 18 mai 1994 de l'autorité

compétente au président de la deuxième chambre des Staten-Generaal (le Parlement). Selon ces critères, une substance n'échappe à la qualification de déchet que si:

— les substances concernées sont directement livrées par la personne qui les a créées,

— à une autre personne qui, sans la moindre préparation (qui modifie la nature, les propriétés ou la composition des substances), les utilise à 100 % dans un procédé de fabrication ou d'affinage, par exemple pour remplacer les matières premières utilisées jusqu'alors, mais

— sans que cette utilisation puisse être assimilée à un mode courant d'élimination des déchets.

18 Il relève à cet égard que, dès lors que l'expression «élimination des déchets», en droit national, comprend tant l'élimination finale que la valorisation des déchets au sens de la directive, l'utilisation de LUWA-bottoms comme combustible au sens de la rubrique R 9 de l'annexe II B de la directive reviendrait toujours à s'en défaire.

19 Enfin, le Nederlandse Raad van State a constaté que, dans la décision contestée, l'autorité compétente avait accordé une importance à la circonstance qu'il s'agissait d'un résidu.

20 Eu égard à ces considérations, le Nederlandse Raad van State a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

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

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

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

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

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

Affaire C-419/97

21 Le 25 janvier 1993, Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon) (société anonyme de production d'électricité des Pays-Bas orientaux et septentrionaux, ci-après «Epon») a demandé, en application des dispositions combinées de la Hinderwet (loi relative aux établissements dangereux insalubres et incommodes), de la Wet inzake de luchtverontreiniging (loi sur la pollution atmosphérique) et de la Wet geluidhinder (loi sur la pollution acoustique), l'autorisation de modifier le mode de fonctionnement de sa centrale électrique Gelderland, qui est située à Nimègue (Pays-Bas).

22 Cette demande concernait un projet d'utilisation de résidus de bois, livrés sous forme de copeaux, provenant du secteur de la construction et de la démolition. Ces copeaux devaient, après transformation en poudre de bois, être utilisés en tant que combustible pour générer de l'électricité.

23 La demande ne qualifiait pas ces substances de déchets et ne visait pas à l'octroi d'une autorisation au titre de la loi sur les déchets.

24 Par décision du 11 février 1994, les Gedeputeerde Staten van Gelderland ont accordé à Epon l'autorisation de transformation sollicitée.

25 Selon cette autorisation, il est interdit, dans l'établissement, d'incinérer ou de déverser des déchets, ou de les faire pénétrer dans le sol ou dans la nappe phréatique à moins que ces activités n'aient fait l'objet de la demande.

26 Le point 2.1 de l'autorisation exige que des spécifications de qualité («conditions d'acceptation») des copeaux de bois soient convenues avec les fournisseurs et approuvées par le directeur de l'administration de l'environnement et des eaux (ci-après le «directeur»).

27 Epon a soumis ces spécifications par lettre du 17 juillet 1995 au directeur, qui les a approuvées par lettre du 18 juillet 1995.

28 Le point c) des conditions d'acceptation prévoit:

«Les copeaux de bois ne doivent contenir ni sable, ni particules de peinture, ni pierre, ni verre, ni particules de plastique, ni particules de textile et de fibres ni pièces de métal.

Un conteneur de copeaux de bois peut contenir:

— au maximum 20 % de panneaux de particules;

— au maximum 10 % de panneaux de fibres comprimés.

Les spécifications de qualité ci-dessus ne font pas obstacle à l'acceptation d'une quantité limitée de traverses, de bois immergé et de bois conservé (créosoté).»

29 Vereniging Dorpsbelang Hees e.a. ont introduit des réclamations à l'encontre de la décision d'approbation du 18 juillet 1995. Le directeur a rejeté ces réclamations en tant qu'irrecevables ou non fondées, en sorte que Vereniging Dorpsbelang Hees e.a. ont saisi la juridiction de renvoi.

30 Les requérantes au principal prétendent que les conditions d'acceptation permettent, entre autres, d'accepter du bois contenant des matières cancérogènes, des dioxines ou des matières qui dégagent des dioxines lors de leur combustion. Elles font notamment valoir que le traitement des bois ne leur permet pas d'échapper à la qualification de «déchets», car ils pourraient contenir des matières telles que de la peinture, des substances d'imprégnation, des colles, des plastiques et des solvants.

31 L'examen du recours nécessite l'examen de la conformité des spécifications de qualité des copeaux de bois («conditions d'acceptation»), approuvées par la décision du 18 juillet 1995, à l'autorisation de transformation du 11 février 1994.

32 Pour des motifs analogues à ceux mentionnés dans le cadre de l'affaire C-418/97, le Nederlandse Raad van State a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

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

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

a) si les déchets, provenant du secteur de la construction et de la démolition, à partir desquels les copeaux ont été fabriqués, ont déjà fait l'objet, à un moment antérieur à celui de la combustion, d'opérations qui reviennent à s'en défaire, à savoir d'opérations visant à les rendre réutilisables comme combustible (opérations de recyclage)?

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

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

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

33 Par ordonnance du président de la Cour du 23 janvier 1998, ces affaires ont été jointes, conformément à l'article 43 du règlement de procédure, aux fins de la procédure écrite, de la procédure orale et de l'arrêt.

Appréciation de la Cour

34 À titre liminaire, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 1er, sous a), de la directive, doit être considéré comme 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.

35 La catégorie Q 16 de l'annexe I est toutefois une catégorie résiduaire dans laquelle peut être classé toute matière, substance ou produit qui n'est pas couvert par les autres catégories.

36 Il s'ensuit que le champ d'application de la notion de déchet dépend de la signification du terme «se défaire» (arrêt du 18 décembre 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Rec. p. I-7411, point 26).

37 Conformément à la jurisprudence de la Cour, il convient d'interpréter ce terme en tenant compte de l'objectif de la directive (voir, notamment, arrêt du 28 mars 1990, Vessoso et Zanetti, C-206/88 et C-207/88, Rec. p. I-1461, point 12).

38 Le troisième considérant de la directive 75/442 précise à cet égard que «toute réglementation en matière d'élimination des déchets doit avoir comme 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».

39 Il convient par ailleurs de souligner que, en vertu de l'article 130 R, paragraphe 2, du traité CE (devenu, après modification, article 174, paragraphe 2, CE), la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un

niveau de protection élevé et est fondée sur les principes, notamment, de précaution et d'action préventive.

40 Il s'ensuit que la notion de déchet ne peut être interprétée de manière restrictive.

41 Il importe enfin de préciser que, en l'absence de dispositions communautaires, les États membres sont libres quant au choix des modes de preuve des différents éléments définis dans les directives qu'ils transposent, pour autant que cela ne porte pas atteinte à l'efficacité du droit communautaire (voir, en ce sens, notamment, arrêts du 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor e.a., 205/82 à 215/82, Rec. p. 2633, points 17 à 25 et 35 à 39; du 15 mai 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, points 17 à 21, et du 8 février 1996, FMC e.a., C-212/94, Rec. p. I-389, points 49 à 51).

42 Porterait atteinte à l'efficacité de l'article 130 R du traité et de la directive l'utilisation, par le législateur national, de modes de preuve, telles des présomptions légales, qui auraient pour effet de restreindre le champ d'application de la directive et de ne pas couvrir des matières, substances ou produits qui répondent à la définition du terme de «déchet» au sens de la directive.

43 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'examiner les questions posées par la juridiction nationale.

Sur la première question dans les deux affaires

44 Par sa première question dans les deux affaires, la juridiction de renvoi demande si la simple circonstance qu'une substance telle que des LUWA-Bottoms ou des copeaux de bois est soumise à une opération mentionnée à l'annexe II B de la directive permet de conclure qu'il s'agit de s'en défaire et s'il faut dès lors considérer ladite substance comme un déchet au sens de cette directive.

45 Toutes les parties qui ont présenté des observations devant la Cour proposent de répondre à cette question par la négative. Les annexes II A et II B décriraient des méthodes d'élimination et de valorisation de substances. Toutefois, toutes les substances traitées selon ces méthodes ne seraient pas nécessairement des déchets.

46 Tout d'abord, ainsi qu'il a été rappelé au point 36 du présent arrêt, il découle du libellé de l'article 1er, sous a), de la directive que le champ d'application de la notion de déchet dépend de la signification du terme «se défaire».

47 Il ressort ensuite plus particulièrement de l'article 4 et des annexes II A et II B de la directive que ce terme englobe notamment l'élimination et la valorisation d'une substance ou d'un objet.

48 Ainsi que le précise la note précédant les diverses catégories énumérées dans les annexes II A et II B, ces dernières visent à récapituler les opérations d'élimination et de valorisation telles qu'elles sont effectuées en pratique.

49 Toutefois, le fait que soient décrites, dans ces annexes, des méthodes d'élimination ou de valorisation de déchets n'a pas pour conséquence nécessaire que toute substance traitée selon l'une de ces méthodes devrait être considérée comme un déchet.

50 En effet, si les descriptions de certaines des méthodes font une référence explicite à des déchets, d'autres sont cependant formulées en des termes plus abstraits, de sorte qu'elles peuvent être appliquées à des matières premières qui ne sont pas des déchets. Ainsi, la catégorie R 9 de l'annexe II B, qui s'intitule «Utilisation principale comme combustible ou autre source d'énergie», peut s'appliquer au mazout, au gaz ou au kérosène, tandis que la catégorie R 10, qui s'intitule «Épandage sur le sol au profit de l'agriculture ou de l'écologie», peut s'appliquer à de l'engrais artificiel.

51 Il convient dès lors de répondre à la première question dans les deux affaires que la simple circonstance qu'une substance telle que des LUWA-bottoms ou des copeaux de bois est soumise à une opération mentionnée à l'annexe II B de la directive ne permet pas de conclure qu'il s'agit de s'en défaire et de considérer dès lors cette substance comme un déchet au sens de la directive.

Sur la seconde question dans les deux affaires

52 La seconde question dans les deux affaires concerne également la définition du terme «se défaire», en vue de déterminer si une substance particulière est un déchet.

53 Cette question se subdivise en trois branches. Les secondes questions, sous a) et b), dans l'affaire C-418/97 et, sous b) et c), dans l'affaire C-419/98 concernent essentiellement le mode d'utilisation d'une substance, en sorte qu'elles seront

traitées ensemble. La seconde question, sous c), dans l'affaire C-418/97 porte sur le mode de production de la substance. Enfin, la seconde question, sous a), dans l'affaire C-419/97 est relative aux opérations de recyclage.

Sur les secondes questions, sous a) et b), dans l'affaire C-418/97 et, sous b) et c), dans l'affaire C-419/97

54 Par ses secondes questions, sous a), dans l'affaire C-418/97 et, sous b), dans l'affaire C-419/97, la juridiction de renvoi demande en substance si, pour déterminer si l'utilisation comme combustible d'une substance telle que des LUWA-bottoms ou des copeaux de bois revient à s'en défaire, il convient de prendre en considération le fait que la société perçoit ces substances comme un déchet ou le fait que ces substances peuvent être valorisées comme combustible d'une manière environnementalement responsable et sans traitement radical.

55 Par ses secondes questions, sous b), dans l'affaire C-418/97 et, sous c), dans l'affaire C-419/97, la juridiction de renvoi demande si, pour déterminer si l'utilisation comme combustible d'une substance telle que des LUWA-bottoms ou des copeaux de bois revient à s'en défaire, il convient de se demander si cette utilisation comme combustible peut être assimilée à un mode courant de valorisation des déchets.

56 ARCO considère que le fait qu'une substance soit valorisée d'une manière environnementalement responsable et sans traitement radical est un élément important pour établir le fait que ladite substance n'est pas un déchet. Elle précise que les LUWA-bottoms, dont la valeur calorique est comparable à celle des mélanges de charbon de première qualité, peuvent être utilisés à 100 % comme combustible, sans que des traitements supplémentaires leur soient appliqués. Leur utilisation dans l'industrie du ciment est une option environnementalement responsable, car, dans ce cas, le molybdène ne détériore pas l'environnement, mais est, au cours du processus, immédiatement et intégralement immobilisé et incorporé au ciment.

57 En revanche, il n'y aurait pas lieu de recourir au critère de la similitude entre l'utilisation et un mode courant de valorisation des déchets.

58 Epon considère également que des substances destinées à être utilisées dans un processus de production qui est identique ou analogue à celui auquel sont soumises les matières premières primaires ne doivent, en aucun cas, être considérées comme des déchets, pourvu que l'utilisation ait lieu d'une manière environnementalement responsable, c'est-à-dire pourvu que, par comparaison avec l'utilisation des matières premières primaires, l'utilisation des substances concernées n'ait pas plus d'incidences négatives sur la santé de l'homme et sur l'environnement.

59 Elle considère par ailleurs que la référence à la catégorie R 9 de l'annexe II B (« Utilisation principale comme combustible ou autre source d'énergie ») ne serait pas pertinente puisque, en raison de la définition large de cette catégorie, elle ne peut être utilisée comme critère de distinction quant à la question de savoir s'il s'agit d'un déchet.

60 Les gouvernements danois et autrichien ainsi que la Commission considèrent que ces éléments sont dépourvus de pertinence et que la notion de déchet ne dépend pas du traitement qui est appliqué à l'objet ou à la substance. La Commission précise par ailleurs qu'il n'y a pas lieu de se référer à la manière dont la société conçoit ce qu'est un déchet, à défaut de quoi les conceptions pourraient varier en fonction des États membres.

61 Selon le gouvernement allemand, un sous-produit obtenu à partir d'un procédé de production qui n'est pas destiné, principalement ou à titre accessoire, à produire cette substance ne relève pas de la notion de déchet lorsqu'il peut être utilisé en respectant l'environnement sans autre traitement. Si la substance a une valeur de

marché positive, cela signifie que sa production était au moins une destination secondaire et que le fabricant ne veut pas s'en défaire au sens juridique donné dans la notion de déchet.

62 Le gouvernement du Royaume-Uni considère qu'une substance qui peut être utilisée comme combustible pour produire de l'énergie dans un processus déterminé de la même manière que tout autre combustible ne provenant pas de déchets et sans que des mesures spéciales de protection de la santé publique ou de l'environnement soient prises n'est pas un déchet au seul motif qu'il ressort des catégories spécifiques de déchets énumérées à l'annexe I de la directive, combinée avec la décision 94/3, que cette substance présente des caractéristiques typiques d'un déchet.

63 Le gouvernement néerlandais estime que c'est au cas par cas, après analyse des circonstances, qu'il convient de décider si une substance utilisée dans un processus de production industrielle est un déchet au sens de la réglementation communautaire ou une matière première secondaire. Il conviendrait d'examiner notamment le mode d'utilisation de la substance, sa provenance et sa nature ou composition.

64 Ainsi qu'il a été précédemment rappelé, la méthode de traitement ou le mode d'utilisation d'une substance ne sont pas déterminants pour sa qualification ou non de déchet. En effet, ce qu'il advient dans le futur d'un objet ou d'une substance est sans incidence sur sa nature de déchet qui est définie, conformément à l'article 1er, sous a), de la directive, par rapport à l'action, à l'intention ou à l'obligation du détenteur de l'objet ou de la substance de s'en défaire.

65 Tout comme la notion de déchet ne doit pas s'entendre comme excluant les substances et objets susceptibles de réutilisation économique (voir arrêt Vessoso et Zanetti, précité, point 9), elle ne doit pas non plus s'entendre comme excluant

les substances et objets susceptibles d'une valorisation comme combustible de manière environnementalement responsable et sans traitement radical.

66 L'impact du traitement de cette substance sur l'environnement est en effet sans incidence sur sa qualification de déchet. Un combustible ordinaire peut être brûlé sans respect des normes environnementales sans pour autant devenir un déchet, tandis que des substances dont on se défait peuvent être valorisées comme combustible de manière environnementalement responsable et sans traitement radical sans perdre leur qualification de déchets.

67 Ainsi que la Cour l'a d'ailleurs précisé au point 30 de l'arrêt Inter-Environnement Wallonie, précité, rien dans la directive n'indique qu'elle ne concerne pas les opérations d'élimination ou de valorisation faisant partie d'un processus de production industrielle lorsque celles-ci n'apparaissent pas comme constituant un danger pour la santé de l'homme ou pour l'environnement.

68 Le fait que des substances peuvent être valorisées comme combustible d'une manière environnementalement responsable et sans traitement radical est certes important pour déterminer si l'utilisation comme combustible de cette substance doit être autorisée, favorisée, ou pour décider de l'intensité du contrôle à exercer.

69 De même, si la méthode de traitement d'une substance n'a pas d'incidence sur sa nature de déchet, il ne peut cependant être exclu qu'elle soit retenue à titre d'indice de l'existence d'un déchet. En effet, si l'utilisation d'une substance comme combustible est un mode courant de valorisation des déchets, cette utilisation peut être un élément permettant d'établir l'existence d'une action, d'une intention ou d'une obligation de se défaire de cette substance au sens de l'article 1er, sous a), de la directive.

70 En l'absence de dispositions communautaires spécifiques relatives à la preuve de l'existence d'un déchet, il appartient au juge national d'appliquer les dispositions de son propre système juridique à cet égard, en veillant à ne pas porter atteinte à l'objectif et à l'efficacité de la directive.

71 S'agissant de la perception de la société, il convient de constater que cet élément n'est pas non plus pertinent eu égard au libellé de la notion de déchet mentionnée à l'article 1er, sous a), de la directive, mais peut être également un indice de l'existence d'un déchet.

72 Il s'ensuit qu'il convient de répondre à la seconde question, sous a) et b), dans l'affaire C-418/97 et, sous b) et c), dans l'affaire C-419/97 que, pour déterminer si l'utilisation comme combustible d'une substance telle que des LUWA-bottoms ou des copeaux de bois revient à s'en défaire, le fait que ces substances peuvent être valorisées comme combustible d'une manière environnementalement responsable et sans traitement radical n'est pas pertinent.

73 Le fait que cette utilisation comme combustible est un mode courant de valorisation des déchets et le fait que la société perçoit ces substances comme des déchets peuvent être considérés comme des indices d'une action, d'une intention ou d'une obligation de s'en défaire au sens de l'article 1er, sous a), de la directive. L'existence réelle d'un déchet au sens de la directive doit cependant être vérifiée au regard de l'ensemble des circonstances, en tenant compte de l'objectif de la directive et en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à son efficacité.

Sur la seconde question, sous c), dans l'affaire C-418/97

74 Par sa seconde question, sous c), dans l'affaire C-418/97, la juridiction de renvoi demande en substance si, pour déterminer si l'utilisation de LUWA-bottoms

comme combustible revient à s'en défaire, il convient de se demander si cette utilisation porte sur un produit principal ou sur un produit secondaire (un résidu).

75 Selon ARCO et Epon, il ne saurait être considéré que l'utilisation d'une substance comme combustible revient à s'en défaire, en raison de sa seule provenance. Epon ajoute que, dès lors que les matières premières secondaires peuvent entrer dans un processus de production identique ou analogue à celui dont font l'objet les matières premières primaires, elles ne pourraient être considérées comme des déchets.

76 Le gouvernement danois considère que le processus de production antérieur n'est pas décisif pour déterminer si une matière constitue ou non un déchet. Un produit principal ne sera normalement pas un déchet, mais pourrait l'être dans certaines situations si, par exemple, ledit produit ne remplit pas les exigences de qualité internes à l'entreprise et qu'il est jugé préférable de s'en défaire.

77 Selon le gouvernement allemand, il y a intention de se défaire d'une substance lorsqu'elle est obtenue à partir d'un procédé de production qui n'est pas destiné, principalement ou à titre accessoire, à produire cette substance. Ainsi que le prévoit la loi allemande, il conviendrait à cet égard de tenir compte de l'opinion du fabricant et de l'usage courant. Toutefois, conformément à ce que ce gouvernement a exposé dans le cadre de la question précédente, il conviendrait également de prendre en considération la question de savoir si un sous-produit peut être utilisé en respectant l'environnement sans autre traitement.

78 Le gouvernement du Royaume-Uni ajoute que les résidus de production qui peuvent constituer des sous-produits utiles et être utilisés en tant que matière

première sans traitement supplémentaire et de la même manière que toute autre matière première ne provenant pas de déchets relèvent du circuit commercial et ne constituent pas des déchets.

79 Selon le gouvernement néerlandais, la provenance de la substance ou de l'objet est un parmi les différents éléments à prendre en considération pour déterminer s'il s'agit d'un déchet.

80 Le gouvernement autrichien considère également que la circonstance qu'une substance est produite par une société dont l'objet n'est pas la production de cette substance doit, notamment, être prise en considération. Il relève que les LUWA - bottoms ne sont ni un produit principal ni un produit secondaire, mais un déchet obtenu à partir du traitement d'un flux de particules.

81 Enfin, selon la Commission, le fait qu'une substance soit un sous-produit (un résidu) d'un processus de production axé sur l'obtention d'un autre produit constitue une indication de ce qu'il peut s'agir d'un déchet au sens de la directive.

82 Ainsi qu'il a été précédemment indiqué au point 51 du présent arrêt, la circonstance qu'une substance est soumise à une opération mentionnée à l'annexe II B de la directive, telle l'utilisation comme combustible, ne permet pas de conclure qu'il s'agit de s'en défaire et de considérer dès lors cette substance comme un déchet au sens de la directive.

83 En revanche, certaines circonstances peuvent constituer des indices de l'existence d'une action, d'une intention ou d'une obligation de s'en défaire au sens de l'article 1er, sous a), de la directive.

84 Tel sera notamment le cas lorsque la substance utilisée est un résidu de production, c'est-à-dire un produit qui n'a pas été recherché comme tel, en vue de son utilisation comme combustible.

85 En effet, l'utilisation d'une substance telle que des LUWA-bottoms comme combustible, en lieu et place d'un combustible ordinaire, est un élément qui peut laisser penser que son utilisateur s'en défait soit parce qu'il le souhaite, soit parce qu'il en a l'obligation.

86 Peut être également considéré comme un indice le fait que la substance est un résidu pour lequel aucun autre usage que l'élimination ne peut être envisagé. Cette circonstance laissera penser que le détenteur de la substance ne l'a acquise que dans le seul but de s'en défaire soit parce qu'il le souhaite, soit parce qu'il en a l'obligation, par exemple, en raison d'un accord passé avec le producteur de la substance ou avec un autre détenteur.

87 Il en sera de même lorsque la substance est un résidu dont la composition n'est pas adaptée à l'utilisation qui en est faite ou encore lorsque cette utilisation doit se faire dans des conditions particulières de précaution en raison du caractère dangereux, pour l'environnement, de sa composition.

88 Il s'ensuit qu'il convient de répondre à la seconde question, sous c), dans l'affaire C-418/97 que les circonstances qu'une substance utilisée comme combustible soit le résidu d'un processus de fabrication d'une autre substance, qu'aucun autre usage de cette substance que l'élimination ne puisse être envisagé, que la

composition de la substance ne soit pas adaptée à l'utilisation qui en est faite ou que cette utilisation doive se faire dans des conditions particulières de précaution pour l'environnement peuvent être considérées comme des indices d'une action, d'une intention ou d'une obligation de se défaire de ladite substance au sens de l'article 1er, sous a), de la directive. L'existence réelle d'un déchet au sens de la directive doit cependant être vérifiée au regard de l'ensemble des circonstances, en tenant compte de l'objectif de la directive et en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à son efficacité.

Sur la seconde question, sous a), dans l'affaire C-419/97

89 Par sa seconde question, sous a), dans l'affaire C-419/97, la juridiction nationale demande si, pour déterminer si l'utilisation de copeaux de bois comme combustible revient à s'en défaire, il convient de se demander si les déchets, provenant du secteur de la construction et de la démolition, à partir desquels les copeaux ont été fabriqués, ont déjà fait l'objet, à un moment antérieur à celui de la combustion, d'opérations qui reviennent à s'en défaire, à savoir d'opérations visant à les rendre réutilisables comme combustible (opérations de recyclage) et, dans l'affirmative, si cette opération ne peut être considérée comme une opération de valorisation d'un déchet que si elle est expressément mentionnée à l'annexe II B de la directive ou si elle peut l'être également si elle est analogue à une opération mentionnée à cette annexe.

90 Selon les demanderesses au principal, les bois utilisés par Epon comme combustible sont imprégnés de substances très toxiques et devraient être traités comme des déchets dangereux. Le fait que ces bois soient transformés en copeaux et que ces derniers soient réduits en poudre ne modifie en rien le caractère et la composition de la substance, qui conserve les agents toxiques.

91 Epon considère qu'une substance ayant fait l'objet d'une opération de recyclage ne doit pas être considérée comme un déchet lorsque son utilisation a lieu de

manière environnementalement responsable, c'est-à-dire lorsque, par comparaison avec l'utilisation d'une matière première primaire, son utilisation n'a pas d'incidences plus défavorables pour la santé de l'homme et pour l'environnement.

92 S'agissant de la seconde partie de la question, Epon relève que l'énumération contenue à l'annexe II B de la directive n'est pas exhaustive et que de nouvelles méthodes de recyclage doivent pouvoir être prises en considération. Elle indique cependant que les déchets provenant du secteur de la construction et de la démolition ont déjà fait l'objet d'un recyclage visé à la catégorie R 2 de l'annexe II B de la directive, à savoir « Recyclage ou récupération des substances organiques qui ne sont pas utilisées comme solvants ».

93 Les gouvernements qui sont intervenus ainsi que la Commission considèrent, en substance, que le fait que les déchets en cause au principal aient fait l'objet d'opérations préalables de tri et de transformation en copeaux n'est pas suffisant pour leur faire perdre la qualité de déchet. De telles opérations ne seraient pas une opération de valorisation au sens de l'annexe II B de la directive, mais un simple prétraitement des déchets. Une substance ne cesserait d'être un déchet que lorsqu'elle a fait l'objet d'une opération de valorisation complète au sens de l'annexe II B de la directive, c'est-à-dire lorsqu'elle peut être traitée de la même manière qu'une matière première ou, comme en l'espèce, lorsque le potentiel matériel ou énergétique du déchet a été utilisé lors de la combustion.

94 À cet égard, il convient de constater au préalable que, même lorsqu'un déchet a fait l'objet d'une opération de valorisation complète qui a pour conséquence que la substance en question a acquis les mêmes propriétés et caractéristiques qu'une matière première, il reste néanmoins que cette substance peut être considérée

comme un déchet si, conformément à la définition de l'article 1er, sous a), de la directive, son détenteur s'en défait ou a l'intention ou l'obligation de s'en défaire.

95 Le fait que la substance soit le résultat d'une opération de valorisation complète au sens de l'annexe II B de la directive constitue seulement l'un des éléments qui doit être pris en considération pour déterminer s'il s'agit d'un déchet, mais ne permet pas, en tant que tel, de tirer une conclusion définitive à cet égard.

96 Si une opération de valorisation complète n'ôte pas nécessairement la qualification de déchet à un objet, a fortiori en est-il ainsi d'une simple opération de tri ou de prétraitement de ces objets, telle la transformation de déchets de bois imprégnés de substances toxiques en copeaux ou la réduction de ces derniers en poudre de bois, qui, en n'apurant pas le bois des substances toxiques qui l'imprègnent, n'a pas pour effet de transformer ces objets en un produit analogue à une matière première, possédant les mêmes caractéristiques que cette matière première et utilisable dans les mêmes conditions de précaution pour l'environnement.

97 Il convient dès lors de répondre à la seconde question, sous a), dans l'affaire C-419/97 que le fait qu'une substance soit le résultat d'une opération de valorisation au sens de l'annexe II B de la directive constitue seulement l'un des éléments qui doit être pris en considération pour déterminer si cette substance est toujours un déchet, mais qui ne permet pas, en tant que tel, de tirer une conclusion définitive à cet égard. L'existence d'un déchet doit être vérifiée au regard de l'ensemble des circonstances, par rapport à la définition énoncée à l'article 1er, sous a), de la directive, c'est-à-dire de l'action, de l'intention ou de l'obligation de se défaire de la substance en question, en tenant compte de l'objectif de la directive et en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à son efficacité.

Sur les dépens

98 Les frais exposés par les gouvernements néerlandais, danois, allemand, autrichien et du Royaume-Uni, 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 Nederlandse Raad van State, par ordonnances du 25 novembre 1997, dit pour droit:

Affaire C-418/97

1) **La simple circonstance qu'une substance telle que des LUWA-bottoms est soumise à une opération mentionnée à 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, ne**

permet pas de conclure qu'il s'agit de s'en défaire et de considérer dès lors cette substance comme un déchet au sens de ladite directive.

2) Pour déterminer si l'utilisation comme combustible d'une substance telle que des LUWA-bottoms revient à s'en défaire, le fait que cette substance peut être valorisée comme combustible d'une manière environnementalement responsable et sans traitement radical n'est pas pertinent.

Le fait que cette utilisation comme combustible est un mode courant de valorisation des déchets et le fait que la société perçoit cette substance comme un déchet peuvent être considérés comme des indices d'une action, d'une intention ou d'une obligation de s'en défaire au sens de l'article 1er, sous a), de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156. L'existence réelle d'un déchet au sens de cette directive doit cependant être vérifiée au regard de l'ensemble des circonstances, en tenant compte de l'objectif de ladite directive et en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à son efficacité.

Les circonstances qu'une substance utilisée comme combustible soit le résidu d'un processus de fabrication d'une autre substance, qu'aucun autre usage de cette substance que l'élimination ne puisse être envisagé, que la composition de la substance ne soit pas adaptée à l'utilisation qui en est faite ou que cette utilisation doive se faire dans des conditions particulières de précaution pour l'environnement peuvent être considérées comme des indices d'une action, d'une intention ou d'une obligation de se défaire de ladite substance au sens de l'article 1er, sous a), de ladite directive. L'existence réelle d'un déchet au sens de la directive doit cependant être vérifiée au regard de l'ensemble des circonstances, en tenant compte de

l'objectif de cette directive et en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à son efficacité.

Affaire C-419/97

1) La simple circonstance qu'une substance telle que des copeaux de bois est soumise à une opération mentionnée à l'annexe II B de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, ne permet pas de conclure qu'il s'agit de s'en défaire et de considérer dès lors cette substance comme un déchet au sens de la directive.

2) Le fait qu'une substance soit le résultat d'une opération de valorisation au sens de l'annexe II B de ladite directive constitue seulement l'un des éléments qui doit être pris en considération pour déterminer si cette substance est toujours un déchet, mais qui ne permet pas, en tant que tel, de tirer une conclusion définitive à cet égard. L'existence d'un déchet doit être vérifiée au regard de l'ensemble des circonstances, par rapport à la définition énoncée à l'article 1er, sous a), de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, c'est-à-dire de l'action, de l'intention ou de l'obligation de se défaire de la substance en question, en tenant compte de l'objectif de ladite directive et en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à son efficacité.

Pour déterminer si l'utilisation comme combustible d'une substance telle que des copeaux de bois revient à s'en défaire, le fait que cette substance

peut être valorisée comme combustible d'une manière environnementalement responsable et sans traitement radical n'est pas pertinent.

Le fait que cette utilisation comme combustible est un mode courant de valorisation des déchets et le fait que la société perçoit cette substance comme un déchet peuvent être considérés comme des indices d'une action, d'une intention ou d'une obligation de s'en défaire au sens de l'article 1er, sous a), de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156. L'existence réelle d'un déchet au sens de cette directive doit cependant être vérifiée au regard de l'ensemble des circonstances, en tenant compte de l'objectif de ladite directive et en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à son efficacité.

Edward Moitinho de Almeida Sevón

Gulmann Puissochet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 juin 2000.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

D. A. O. Edward