ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

11 septembre 2003 *

Dans l'affaire C-114/01,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Korkein hallinto-oikeus (Finlande) et tendant à obtenir, dans une procédure engagée par

AvestaPolarit Chrome Oy, anciennement Outokumpu Chrome Oy,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 1er, sous a), et 2, paragraphe 1, sous b), 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 finnois.

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. J.-P. Puissochet (rapporteur), président de chambre, MM. R. Schintgen et V. Skouris, M^me^ F. Macken et M. J. N. Cunha Rodrigues, juges,

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

considérant les observations écrites présentées:

— pour AvestaPolarit Chrome Oy, par M^e^ A. Kukkonen, asianajaja,

— pour le gouvernement finlandais, par M^me^ T. Pynnä, 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 autrichien, par M^me^ C. Pesendorfer, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^me^ G. Amodeo, en qualité d'agent, assistée de M. C. Vajda, QC,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. R. Wainwright, I. Koskinen et P. Panayotopoulos, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales d'AvestaPolarit Chrome Oy, représentée par M[e] A. Kukkonen, du gouvernement finlandais, représenté par M[me] T. Pynnä, du gouvernement néerlandais, représenté par M. N. A. J. Bel, en qualité d'agent, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. C. Vajda, et de la Commission, représentée par MM. R Wainwright et I. Koskinen, à l'audience du 23 janvier 2003,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 avril 2003,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 5 mars 2001, parvenue à la Cour le 14 mars suivant, le Korkein hallinto-oikeus (Cour administrative suprême) a posé, en application de l'article 234 CE, deux questions préjudicielles sur l'interprétation des articles 1[er], sous a), et 2, paragraphe 1, sous b), 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 75/442»).

2 Ces questions ont été posées dans le cadre d'un recours formé par la société Outokumpu Chrome Oy, devenue depuis AvestaPolarit Chrome Oy (ci-après «AvestaPolarit»), qui exploite une mine produisant à titre principal du chrome, contre les conditions d'autorisation d'exploitation de cette mine que lui a imposées le Lapin ympäristökeskus (centre régional de l'environnement de Laponie, ci-après le «centre régional»).

La réglementation communautaire

3 L'article 1er, sous a), premier alinéa, de la directive 75/442 définit le déchet comme «toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire».

4 L'article 1er, sous c), de la même directive définit le «détenteur» comme le «producteur des déchets ou la personne physique ou morale qui a les déchets en sa possession».

5 L'article 1er, sous d), de ladite directive définit la «gestion» des déchets comme «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».

6 L'annexe I de la directive 75/442, intitulée «Catégories de déchets», mentionne, à son point Q 11, les «[r]ésidus d'extraction et de préparation des matières premières (par exemple résidus d'exploitation minière ou pétrolière, etc.)» et, à son point Q 16, «[t]oute matière, substance ou produit qui n'est pas couvert par les catégories ci-dessus».

7 L'article 1er, sous a), second alinéa, de la directive 75/442 a confié à la Commission la tâche d'établir «une liste des déchets appartenant aux catégories énumérées à l'annexe I». En vertu de cette disposition, la Commission a arrêté, 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), un «catalogue européen des déchets» (ci-après le «CED») dans lequel figurent notamment les «[d]échets provenant de l'exploration et de l'exploitation des mines, et des carrières, et de la préparation et du traitement ultérieur de minerais». La note préliminaire du CED précise que cette liste «s'applique à tous les déchets, qu'ils soient destinés à des opérations d'élimination ou de valorisation», et qu'elle est «une liste de déchets harmonisée et non exhaustive, c'est-à-dire une liste qui fera l'objet d'un réexamen périodique», mais que, toutefois, «le fait qu'une matière y figure ne signifie pas qu'elle soit un déchet dans tous les cas» et que «[l]'inscription sur cette liste n'a d'effet que si la matière répond à la définition des déchets».

8 L'article 2 de la directive 75/442 dispose:

«1. Sont exclus du champ d'application de la présente directive:

a) les effluents gazeux émis dans l'atmosphère;

b) lorsqu'ils sont déjà couverts par une autre législation:

i) les déchets radioactifs;

ii) les déchets résultant de la prospection, de l'extraction, du traitement et du stockage de ressources minérales, ainsi que de l'exploitation des carrières;

iii) les cadavres d'animaux et les déchets agricoles suivants: matières fécales et autres substances naturelles et non dangereuses utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole;

iv) les eaux usées, à l'exception des déchets à l'état liquide;

v) les explosifs déclassés.

2. Des dispositions spécifiques particulières ou complémentaires de celles de la présente directive, destinées à réglementer la gestion de certaines catégories de déchets, peuvent être fixées par des directives particulières.»

9 Dans sa version initiale, avant les modifications introduites par la directive 91/156, l'article 2 de la directive 75/442 disposait:

«1. Sans préjudice de la présente directive, les États membres peuvent arrêter des réglementations spécifiques pour des catégories particulières de déchets.

2. Sont exclus du champ d'application de la présente directive:

a) les déchets radioactifs;

b) les déchets résultant de la prospection, de l'extraction, du traitement et du stockage de ressources minérales, ainsi que de l'exploitation des carrières;

c) les cadavres d'animaux et les déchets agricoles suivants: matières fécales et autres substances utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole;

d) les eaux usées, à l'exception des déchets à l'état liquide;

e) les effluents gazeux émis dans l'atmosphère;

f) les déchets soumis à des réglementations communautaires spécifiques.»

10 L'article 3, paragraphe 1, de la directive 75/442 dispose notamment que les États membres prennent des mesures appropriées pour promouvoir la valorisation des déchets par recyclage, réemploi, récupération ou toute autre action visant à obtenir des matières premières secondaires. L'article 4 de la même directive précise 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, et notamment sans créer de risque pour l'eau, l'air ou le sol, ni pour la faune et la flore, et sans porter atteinte aux paysages.

11 Les articles 9 et 10 de la directive 75/442 précisent que tout établissement ou toute entreprise qui effectue des opérations d'élimination des déchets, lesquelles sont énumérées à l'annexe II A de cette directive, ou des opérations débouchant sur une possibilité de valorisation des déchets, lesquelles sont énumérées à l'annexe II B de ladite directive, doit obtenir une autorisation de l'autorité compétente. Ces annexes ont été adaptées au progrès scientifique et technique par la décision 96/350/CE de la Commission, du 24 mai 1996 (JO L 135, p. 32).

12 Parmi les opérations d'élimination énumérées à l'annexe II A figurent, au point D 1, le «[d]épôt sur ou dans le sol (par exemple mise en décharge, etc.)», au point D 12, le «[s]tockage permanent (par exemple placement de conteneurs dans une mine, etc.)» et, au point D 15, le «[s]tockage préalable à l'une des opérations [mentionnées dans ladite annexe], à l'exclusion du stockage temporaire, avant collecte, sur le site de production».

13 Parmi les opérations de valorisation énumérées à l'annexe II B figurent, au point R 4, le «[r]ecyclage ou récupération des métaux ou des composés métalliques», au point R 5 le «[r]ecyclage ou récupération d'autres matières inorganiques» et, au point R 13, le «[s]tockage de déchets préalablement à l'une des opérations [mentionnées dans ladite annexe], à l'exclusion du stockage temporaire, avant collecte, sur le site de production».

14 Une dispense d'autorisation est néanmoins prévue à l'article 11 de la directive 75/442, dont le paragraphe 1 est ainsi libellé:

«Sans préjudice de la directive 78/319/CEE du Conseil, du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux [(JO L 84, p. 43)] [...], peuvent être dispensés de l'autorisation visée à l'article 9 ou 10:

a) les établissements ou entreprises assurant eux-mêmes l'élimination de leurs propres déchets sur les lieux de production

et

b) les établissements ou entreprises qui valorisent des déchets.

Cette exemption ne peut s'appliquer que:

— si les autorités compétentes ont adopté des règles générales pour chaque type d'activité, fixant les types et quantités de déchets et les conditions requises pour que l'activité soit dispensée de l'autorisation

et

— si les types ou les quantités de déchets et les modes d'élimination ou de valorisation sont tels que les conditions de l'article 4 sont respectées.»

La réglementation nationale

15 Les éléments principaux de la réglementation nationale applicable à la date du litige au principal sont décrits ci-après.

16 La directive 75/442 a été transposée en droit finlandais par la loi (1072/1993) sur les déchets, qui a pour objet de prévenir la production de déchets, de limiter leurs propriétés dangereuses et de favoriser leur valorisation.

17 L'article 3, premier alinéa, point 1, de cette loi définit les déchets comme «tous produits ou substances dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire». Cette définition est complétée par une liste des substances ou produits classés comme déchets qui figure à l'annexe I du décret (1390/1993) sur les déchets. Parmi les 16 catégories que contient cette liste, la catégorie Q 11 concerne les résidus d'extraction ou de préparation des matières premières tels que les résidus d'exploitation minière ou pétrolière et la catégorie Q 16 vise «toute autre matière, substance ou produit dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire».

18 L'article 3, premier alinéa, points 10 et 11, de la loi (1072/1993) définit la valorisation comme «toute action ayant pour objet de récupérer et d'utiliser la substance ou l'énergie que contiennent les déchets» et l'élimination comme «toute activité ayant pour objet de neutraliser et de stocker définitivement les déchets».

19 La décision (867/1996) du ministère de l'Environnement, prise en application de la loi (1072/1993) et portant énumération des déchets les plus communs et des déchets nocifs, comprend ceux résultant de la prospection des minéraux, de leur extraction, de leur enrichissement ou autre traitement, ainsi que de la transformation des pierres et de la production de gravier. D'après l'introduction à cette énumération, la terminologie employée repose sur le CED et l'énumération n'a qu'une valeur indicative. Un produit ou une substance figurant dans cette énumération n'est un déchet que s'il présente les caractéristiques visées à l'article 3, premier alinéa, point 1, de la loi (1072/1993).

20 Aux termes de l'article 42, paragraphe 1, de la loi (1072/1993), sont soumises à autorisation, dite «autorisation de déchet», la valorisation ou l'élimination professionnelles ou industrielles des déchets, la collecte industrielle des déchets dangereux ainsi que d'autres activités de gestion des déchets précisées par décrets. Suivant les dispositions transitoires de l'article 78, paragraphe 3, de la loi (1072/1993), cette autorisation est également exigée pour les anciennes mines et installations d'enrichissement ayant commencé leur activité avant le 1er janvier 1994, date de l'entrée en vigueur de ladite loi, ce qui est le cas de la mine en cause dans le litige au principal.

21 L'activité minière fait par ailleurs l'objet d'une législation spécifique, la loi (503/1965), modifiée par la loi (208/1995) (ci-après la «loi minière»). L'exploitation est soumise à autorisation. Selon l'article 23, paragraphe 1, troisième alinéa, de la loi minière, un projet d'utilisation de la zone minière et de sa zone auxiliaire, comportant une étude concernant notamment le dépôt des produits et des sous-produits sur la zone minière et sa zone auxiliaire, doit être joint à la demande d'autorisation de façon à ce qu'il soit tenu compte non seulement des besoins de l'exploitation minière, mais aussi des aspects relatifs à la sécurité des zones adjacentes et aux effets nocifs.

22 Selon l'article 40, paragraphe 2, de la même loi, le titulaire du droit d'exploitation minière peut utiliser, outre les minéraux, les roches et autres substances

contenues dans le terrain où se trouve la mine, si cela est nécessaire à la bonne marche des travaux d'extraction ou des travaux connexes de transformation ou si ces substances sont récupérées comme sous-produits ou déchets de l'extraction ou de la transformation des minéraux. Les masses de terre, débris de pierre et sable résiduel résultant de l'exploitation minière, qui sont stockés sur le carreau de la mine ou dans sa zone auxiliaire et qui présentent une utilité pour l'exploitation ou peuvent être retransformés, sont considérés comme des sous-produits de l'exploitation minière.

23 La juridiction de renvoi indique qu'il résulte de l'article 1er, paragraphe 1, deuxième alinéa, du décret (294/1997) sur les déchets que l'élimination ou la valorisation par l'exploitant, sur place ou ailleurs, des déchets de terre et de roche non dangereux résultant de l'activité minière ne nécessitent pas d'autorisation de déchet, dès lors que le procédé de valorisation ou d'élimination utilisé a été agréé en vertu de la loi minière.

24 Une loi plus générale, la loi (735/1991) relative à la procédure d'autorisation d'environnement, dans sa rédaction résultant de la loi (1712/1995), soumet à une autorisation, dite «autorisation d'environnement», tout projet concernant certaines activités, notamment si elles comportent un aspect lui-même soumis à autorisation de déchet. L'autorisation d'environnement est, dans ces cas, subordonnée à la délivrance de l'autorisation de déchet.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

25 AvestaPolarit a introduit auprès du centre régional une demande d'autorisation d'environnement, afin de pouvoir poursuivre son activité d'extraction minière et d'enrichissement du site en cause au principal, exploité depuis une trentaine d'années, qui devait passer progressivement d'une exploitation à ciel ouvert à une exploitation souterraine à compter de 2002.

26 L'activité de la mine consiste à extraire le produit brut par forage et dynamitage et à le transformer par broyage, dégrossissage et affinage. La capacité annuelle de la mine est de 300 000 tonnes de chrome dégrossi enrichi, 450 000 tonnes de chrome affiné et 500 000 tonnes d'autres minéraux. Pour une année d'activité, les débris de pierre représentent en moyenne quelque 8 millions de tonnes et les minerais environ 1,1 million de tonnes.

27 Le carreau de la mine n'est pas aménagé. Il est entouré de zones forestières et marécageuses. Une région comprise dans un programme national de protection des zones marécageuses est partiellement incluse dans le périmètre de la mine. La maison d'habitation la plus proche est située à 1,5 km de la mine. Il existe plusieurs bassins de décantation du sable résiduel résultant des opérations d'enrichissement du minerai. Les terrains alentours font partie de la zone auxiliaire de la mine, dont l'aménagement paysager définitif sera décidé lorsque l'exploitation aura pris fin. Quelque cent millions de tonnes de débris de pierre sont déjà stockés sur le carreau de la mine. Il est prévu que, au bout de 70 à 100 ans, une partie sera utilisée pour combler la partie souterraine de l'exploitation, mais que, avant cela, les haldes seront «paysagées». Une partie de ces haldes pourrait rester indéfiniment sur place. Seule une faible proportion des débris de pierre, environ 20 %, sera transformée en concassé. Les haldes déjà constituées ne peuvent servir à la production de concassé mais peuvent éventuellement être utilisées comme matériaux de comblement pour la construction de digues et de berges.

28 Par décision du 16 juin 1999, le centre régional a accordé l'autorisation d'environnement sollicitée en la soumettant toutefois à certaines conditions tenant au fait qu'il considère les débris de pierre et le sable résiduel comme des déchets auxquels s'appliquent les procédures fixées par la loi (1072/1993). Le centre régional a en particulier estimé, dans la motivation de sa décision:

«Étant donné que les résidus et sous-produits résultant de l'exploitation de la mine ne sont pas directement réutilisables ou commercialisables tels quels, ils sont

à considérer comme des déchets au sens de la loi sur les déchets. Dans la mesure où les résidus et sous-produits sont valorisés directement tels quels (entre autres, en étant réinjectés dans la mine), ils ne sont pas considérés comme des déchets.

Comme les déchets susmentionnés ne sont pas éliminés ou valorisés selon un projet approuvé en vertu de la loi minière, la procédure d'autorisation de la loi sur les déchets leur est applicable.»

29 AvestaPolarit a introduit un recours contre cette décision devant le Korkein hallinto-oikeus aux fins d'obtenir la suppression, pour défaut de base légale, de toutes les conditions d'autorisation concernant les débris de pierre et le sable résiduel reposant sur leur qualification de déchets et sur celle des lieux où ils sont déposés de décharges. Elle soutient en effet que les débris de pierre et le sable résiduel ne constituent pas des déchets au sens de l'article 3, premier alinéa, point 1, de la loi (1072/1993) et fait valoir un certain nombre d'arguments en ce sens.

30 C'est dans ces conditions que le Korkein hallinto-oikeus a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Faut-il considérer des débris de pierre, provenant de l'extraction du minerai dans une exploitation minière, et/ou le sable résiduel, provenant de l'enrichissement de ce minerai, comme des déchets au sens de l'article 1er, sous a), 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, compte tenu des circonstances énoncées ci-après sous a) à d)?

a) Quelle importance convient-il d'attribuer au fait que les débris de pierre et le sable résiduel soient stockés sur le carreau de la mine ou la zone

auxiliaire? De manière générale, le fait que le stockage ait lieu sur le carreau de la mine, sur la zone auxiliaire ou au-delà a-t-il une incidence sur la définition de la notion de déchet?

b) Quelle importance convient-il d'attribuer au fait que, de par leur composition minérale, ces débris sont tout à fait similaires à la roche mère dont ils sont extraits et ne changent pas d'état physique quels que soient la durée ou le mode de leur conservation? Est-il possible que le sable qui résulte du processus d'enrichissement soit à considérer à cet égard autrement que les débris de pierre?

c) Quelle importance convient-il d'attribuer au fait que les débris ne comportent pas de danger pour la santé publique et l'environnement bien que, de l'avis du centre régional de l'environnement, le sable laisse échapper des substances nuisibles à la santé et à l'environnement? En règle générale, dans quelle mesure faut-il attacher de l'importance à d'éventuelles incidences sanitaires ou écologiques des débris de pierre et du sable résiduel pour déterminer s'il s'agit de déchets?

d) Quelle importance convient-il d'attribuer au fait que l'exploitant n'envisage pas de se défaire des débris et du sable résiduel? Ceux-ci peuvent être réutilisés sans mesures particulières de valorisation par exemple pour consolider la mine et, s'agissant des débris de pierre, pour la restauration paysagère du site une fois l'exploitation terminée. Quant au sable résiduel, il sera possible à l'avenir, grâce aux progrès techniques, de l'utiliser pour en récupérer les minéraux. Dans quelle mesure à cet égard convient-il d'attacher de l'importance au degré de certitude des projets de réutilisation conçus par l'exploitant et à la plus ou moins grande rapidité de concrétisation de ces projets après que les débris de pierre et le sable auront été déchargés sur le carreau de la mine ou sur la zone auxiliaire?

2) Si la Cour de justice devait répondre à la première question que les débris de pierre et (ou) le sable résiduel sont à considérer comme des déchets au sens de l'article 1er, sous a), de la directive, la juridiction de renvoi aurait besoin de connaître les réponses aux questions supplémentaires qui suivent:

a) L'expression 'autre législation' qui figure à l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive relative aux déchets (telle que modifiée par la directive 91/156/CEE), selon laquelle la directive n'est pas applicable aux déchets couverts par ladite législation et qui, d'après son point ii), concerne entre autres les déchets issus de la prospection, de l'extraction, du traitement et du stockage des ressources minérales, ne désigne-t-elle qu'une législation de la Communauté? Ou bien une législation nationale, telle que certaines dispositions de la loi minière et du décret finlandais sur les déchets, peut-elle constituer une 'autre législation' au sens de la directive?

b) Si l'expression 'autre législation' vise aussi une législation nationale, cette législation devait-elle exister au moment de l'entrée en vigueur de la directive 91/156/CEE ou peut-il s'agir également d'une législation postérieure?

c) Si l'expression 'autre législation' vise aussi une législation nationale, les principes fondamentaux de la Communauté en matière de protection de l'environnement ou les principes de la directive fixent-ils à cette législation nationale des exigences quant au niveau de protection de l'environnement pour qu'elle puisse s'écarter des dispositions de la directive? De quelle sorte ces exigences peuvent-elles être?»

Sur la première question

31 S'agissant de la première question, le Korkein hallinto-oikeus a déjà posé une question largement similaire dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 18 avril 2002, Palin Granit et Vehmassalon Kansanterveystyön Kuntayhtymän hallitus (C-9/00, Rec. p. I-3533, ci-après l'«arrêt Palin Granit»).

32 Dans cet arrêt, dans lequel étaient en cause non des débris de pierre et du sable résiduel provenant d'une exploitation minière, mais des débris de pierre provenant d'une carrière de granit, la Cour a dit pour droit:

— le détenteur de débris de pierre provenant de l'exploitation d'une carrière de pierres, qui sont stockés pour une durée indéterminée dans l'attente d'une utilisation éventuelle, se défait ou a l'intention de se défaire de ces débris, lesquels doivent, par voie de conséquence, être qualifiés de déchets au sens de la directive 75/442;

— le lieu de stockage des débris de pierre, leur composition et le fait, à le supposer établi, qu'ils ne comportent pas de véritable danger pour la santé de l'homme ou l'environnement ne sont pas des critères pertinents pour retenir ou non la qualification de déchet en ce qui les concerne.

33 Pour aboutir à cette conclusion, la Cour s'est notamment fondée sur les considérations qui suivent:

«22 [...] 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).

[...]

27 [...] La mise en œuvre d'une opération mentionnée à l'annexe II A ou II B de la directive 75/442 ne permet [...] pas, par elle-même, de qualifier une substance de déchet.

[...]

29 [...] dans son arrêt du 28 mars 1990, Vessoso et Zanetti (C-206/88 et C-207/88, Rec. p. I-1461, point 9), la Cour a défini la notion de déchet comme n'excluant pas les substances et objets susceptibles de réutilisation économique. Dans son 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 52), elle a également précisé que le système de surveillance et de gestion établi par la directive 75/442 vise à couvrir tous les objets et substances dont le propriétaire se défait, même s'ils ont une valeur commerciale et sont collectés à titre commercial aux fins de recyclage, de récupération ou de réutilisation.

30 Ni le fait que des débris de pierre font l'objet d'une opération de traitement visée par la directive 75/442 ni la circonstance qu'ils sont réutilisables ne permettent donc de dire si ces débris sont ou non des déchets au sens de la directive 75/442.

31 D'autres considérations sont, en revanche, plus déterminantes.

32 Aux points 83 à 87 de l'arrêt [du 15 juin 2000,] ARCO Chemie Nederland e.a. [(C-418/97 et C-419/97, Rec. p. I-4475)], la Cour a souligné l'importance de l'indice consistant à savoir si la substance est un résidu de production, c'est-à-dire un produit qui n'a pas été recherché comme tel en vue d'une utilisation ultérieure. Comme l'observe la Commission, dans l'affaire au principal, la production de débris de pierre n'est pas l'objet principal de Palin Granit. Ils ne sont produits qu'accessoirement et l'entreprise cherche à en limiter la quantité. Or, selon le sens commun, un déchet est ce qui tombe lorsqu'on travaille un matériau ou un objet et qui n'est pas le résultat directement recherché par le processus de fabrication.

33 Dès lors, il apparaît que des débris d'extraction, qui ne sont pas la production principalement recherchée par l'exploitant d'une carrière de granit, relèvent, en principe, de la catégorie des '[r]ésidus d'extraction et de préparation des matières premières' figurant au point Q 11 de l'annexe I de la directive 75/442.

34 Un argument pourrait être opposé à cette analyse, consistant à dire qu'un bien, un matériau ou une matière première résultant d'un processus de fabrication ou d'extraction qui n'est pas destiné principalement à le produire

peut constituer non pas un résidu, mais un sous-produit, dont l'entreprise ne souhaite pas 'se défaire', au sens de l'article 1er, sous a), premier alinéa, de la directive 75/442, mais qu'elle entend exploiter ou commercialiser dans des conditions pour elle avantageuses, dans un processus ultérieur, sans opération de transformation préalable.

35 Une telle analyse ne serait pas contraire aux objectifs de la directive 75/442. Il n'y a en effet aucune justification à soumettre aux dispositions de celle-ci, qui sont destinées à prévoir l'élimination ou la valorisation des déchets, des biens, des matériaux ou des matières premières qui ont économiquement la valeur de produits, indépendamment d'une quelconque transformation, et qui, en tant que tels, sont soumis à la législation applicable à ces produits.

36 Cependant, eu égard à l'obligation [...] d'interpréter largement la notion de déchet, aux fins de limiter les inconvénients ou nuisances inhérents à leur nature, il convient de circonscrire cette argumentation relative aux sous-produits aux situations dans lesquelles la réutilisation d'un bien, d'un matériau ou d'une matière première n'est pas seulement éventuelle, mais certaine, sans transformation préalable, et dans la continuité du processus de production.

37 Il apparaît dès lors que, outre le critère tiré de la nature ou non de résidu de production d'une substance, le degré de probabilité de réutilisation de cette substance, sans opération de transformation préalable, constitue un second critère pertinent aux fins d'apprécier si elle est ou non un déchet au sens de la directive 75/442. Si, au-delà de la simple possibilité de réutiliser la substance, il existe un avantage économique pour le détenteur à le faire, la probabilité d'une telle réutilisation est forte. Dans une telle hypothèse, la substance en cause ne peut plus être analysée comme une charge dont le détenteur chercherait à 'se défaire', mais comme un authentique produit.

38 Or, dans l'affaire au principal, [...] les seules réutilisations envisageables des débris de pierre dans leur forme existante, par exemple à l'occasion de travaux de remblaiement ou de construction de ports et de brise-lames, nécessitent, dans la plupart des hypothèses, des opérations de stockage qui peuvent être durables, constitutives d'une charge pour l'exploitant et potentiellement à l'origine de nuisances environnementales que la directive 75/442 cherche précisément à limiter. La réutilisation n'est donc pas certaine et n'est envisageable qu'à plus ou moins long terme, de sorte que les débris de pierre ne peuvent être considérés que comme des 'résidus d'extraction', dont l'exploitant a 'l'intention ou l'obligation de se défaire', au sens de la directive 75/442, et relèvent donc de la catégorie visée au point Q 11 de l'annexe I de ladite directive.»

34 Compte tenu de ces considérations, il apparaît, tout d'abord, que des débris de pierre et du sable résiduel résultant d'opérations d'enrichissement de minerai, tels ceux provenant de la mine exploitée par AvestaPolarit, constituent des «[r]ésidus d'extraction et de préparation des matières premières» visés au point Q 11 de l'annexe I de la directive 75/442 (voir points 32 et 33 de l'arrêt Palin Granit).

35 Reste à examiner si de tels résidus doivent être qualifiés de déchets, au motif que leur détenteur s'en déferait ou aurait l'intention ou l'obligation de s'en défaire, au sens de l'article 1er, sous a), premier alinéa, de la directive 75/442. À défaut, ces résidus pourraient, comme le soutient AvestaPolarit, être qualifiés de sous-produits ne rentrant pas dans le champ d'application de ladite directive.

36 Il y a lieu, à cet égard, de distinguer, d'une part, les résidus qui sont utilisés sans transformation préalable dans le processus de production pour assurer un nécessaire comblement des galeries et, d'autre part, les autres résidus.

37 En effet, les premiers sont alors utilisés en tant que matière dans le processus industriel minier proprement dit et ne sauraient être considérés comme des substances dont le détenteur se défait ou a l'intention de se défaire, puisque, au contraire, il en a besoin pour son activité principale.

38 C'est seulement dans l'hypothèse où une telle utilisation desdits résidus serait interdite, notamment pour des raisons de sécurité ou de protection de l'environnement, et que les galeries devraient être fermées et soutenues par un autre procédé, qu'il faudrait alors considérer que le détenteur a l'obligation de se défaire de ces résidus et que ces derniers constituent des déchets.

39 En dehors de cette hypothèse, si un exploitant minier peut identifier physiquement les résidus qui seront effectivement utilisés dans les galeries et qu'il apporte à l'autorité compétente des garanties suffisantes de cette utilisation, ces résidus ne doivent pas être considérés comme des déchets. À cet égard, il appartient à l'autorité compétente d'apprécier si la durée de stockage des résidus préalablement à leur réinjection dans la mine n'est pas d'une telle longueur que lesdites garanties ne peuvent pas réellement être apportées.

40 S'agissant des résidus dont l'utilisation n'est pas nécessaire dans le processus de production pour le comblement des galeries, ils doivent, en tout état de cause, être considérés dans leur ensemble comme des déchets.

41 Ceci est non seulement vrai pour les débris de pierre et le sable résiduel dont l'utilisation, pour des opérations de construction ou pour d'autres usages, est incertaine (voir points 37 et 38 de l'arrêt Palin Granit), mais aussi pour les débris

de pierre qui seront transformés en concassé, car, même lorsqu'une telle utilisation est probable, elle nécessite précisément une opération de valorisation d'une substance qui, telle quelle, n'est utilisée ni dans le processus de production minier ni pour l'usage final envisagé (voir point 36 de l'arrêt Palin Granit).

42 Ceci est également vrai pour les débris de pierre accumulés sous forme de haldes et qui resteront indéfiniment sur place, ou pour le sable résiduel qui resterait dans les anciens bassins de décantation. En effet, ces résidus ne serviront pas au processus de production, et ne peuvent pas être exploités ou commercialisés d'une autre manière sans opération de transformation préalable. Il s'agit par conséquent de déchets dont le détenteur se défait. Leur éventuel aménagement paysager ne constitue qu'une façon respectueuse de l'environnement de les traiter, mais non une étape du processus de production.

43 Il y a donc lieu de répondre à la première question préjudicielle que, dans une situation telle que celle au principal, le détenteur de débris de pierre et de sable résiduel d'opérations d'enrichissement de minerai provenant de l'exploitation d'une mine se défait ou a l'intention ou l'obligation de se défaire de ces substances, lesquelles doivent, par voie de conséquence, être qualifiées de déchets au sens de la directive 75/442, sauf si le détenteur les utilise légalement pour le comblement nécessaire des galeries de ladite mine et apporte des garanties suffisantes sur l'identification et l'utilisation effective des substances consacrées à cet effet.

Sur la seconde question

44 Par sa seconde question, sous a), la juridiction de renvoi demande en substance si l'expression «autre législation», qui figure à l'article 2, paragraphe 1, sous b), de

la directive 75/442, vise uniquement des réglementations communautaires, ou bien des législations nationales, telles certaines dispositions de la loi minière et du décret (294/1997) sur les déchets.

45 À cet égard, compte tenu de l'exposé du droit national et des faits au principal, la question pourrait apparaître purement théorique. Ainsi qu'il a été relevé au point 21 du présent arrêt, la loi minière soumet l'exploitation minière à autorisation et la demande d'autorisation comporte notamment une étude concernant le dépôt des produits et des sous-produits sur la zone minière et sa zone auxiliaire, de façon à ce que ladite demande puisse être traitée en tenant compte non seulement des besoins de l'exploitation minière, mais aussi des aspects relatifs à la sécurité des zones adjacentes et aux effets nocifs. Par ailleurs, ainsi qu'il est exposé aux points 20 et 23 du présent arrêt, le traitement des déchets provenant de l'exploitation minière est soumis spécifiquement à une autorisation de déchet, conformément à ce que prévoient les articles 9 et 10 de la directive 75/442, sauf pour les déchets de terre et de roche non dangereux si leur traitement est effectué par l'exploitant et est conforme à un procédé qui a été agréé en vertu de la loi minière. Or, une telle procédure de dispense d'autorisation est elle-même prévue à l'article 11 de la directive 75/442, dans les cas et sous les conditions rappelés au point 14 du présent arrêt. Par conséquent, si les procédés agréés en vertu de la loi minière sont appliqués dans ces cas et sous ces conditions, les dispositions pertinentes de la loi minière et du décret (294/1997) sur les déchets ne sauraient se présenter comme une «autre législation» au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 75/442, mais comme des mesures d'application de cette directive.

46 Il semble possible que tel soit le cas dans l'affaire au principal. Toutefois, dans l'hypothèse où la dispense d'autorisation de déchet interviendrait dans un contexte différent de celui prévu à l'article 11 de la directive 75/442, la Cour examine ci-après la question préjudicielle.

47 L'article 2, paragraphe 2, de la directive 75/442 prévoit explicitement que des directives particulières peuvent réglementer la gestion de certaines catégories de

déchets. Il précise que ces directives peuvent comporter des dispositions spécifiques particulières ou complémentaires de celles de la directive 75/442. Ceci signifie que la Communauté s'est expressément réservé la possibilité d'arrêter des règles adaptées ou plus complètes que celles édictées par la directive 75/442 pour certaines catégories de déchets non déterminées à l'avance. C'est sur ce fondement qu'ont ainsi été adoptées, par exemple, la directive 91/157/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses (JO L 78, p. 38), et la directive 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux (JO L 377, p. 20).

48 Toutefois, contrairement à ce qui est expressément prévu pour les catégories de déchets visées au paragraphe 1 de l'article 2 de la directive 75/442, les catégories de déchets faisant l'objet de directives particulières au titre du paragraphe 2 de cet article restent globalement soumises à la directive 75/442, même si, sur certains aspects, des règles particulières dérogeant à ses dispositions peuvent être retenues et si des règles complémentaires peuvent être arrêtées en vue d'aboutir à une harmonisation plus poussée de la gestion des déchets en cause. Par conséquent, la portée des législations ou réglementations visées respectivement au paragraphe 1, sous b), et au paragraphe 2 de l'article 2 de la directive 75/442 est différente: l'intervention des premières soustrait entièrement les catégories de déchets en cause, qui sont déterminées à l'avance, au champ d'application de la directive 75/442, tandis que l'intervention des secondes laisse en principe les catégories de déchets en cause soumises à cette directive. L'argument des gouvernements allemand, autrichien et du Royaume-Uni selon lequel les paragraphes 1, sous b), et 2 de l'article 2 de la directive 75/442 seraient redondants si l'on estimait que le premier peut viser des réglementations communautaires n'est donc pas fondé. Il y a d'ailleurs lieu de relever que, dès avant l'adoption de la directive 91/156, plusieurs réglementations communautaires, mentionnées par M. l'avocat général au point 66 de ses conclusions, organisant la gestion de catégories de déchets visées depuis audit paragraphe 1, sous b), existaient.

49 Néanmoins, cette constatation n'exclut pas que les termes «autre législation» utilisés à l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 75/442 visent

également, sous certaines conditions (voir ci-après les points 52 et 58 à 60 du présent arrêt), des législations nationales. Il y a lieu d'observer à cet égard que, lorsque le législateur communautaire a entendu en ce domaine viser un type particulier de législation, communautaire ou nationale, il l'a fait en des termes précis. Ainsi, l'article 2, paragraphe 2, de la directive 75/442 vise précisément des directives, l'article 2, paragraphe 1, de la même directive, dans sa version initiale, antérieure aux modifications apportées par la directive 91/156, visait des réglementations spécifiques arrêtées par les États membres et l'article 2, paragraphe 2, sous f), dans la même version visait des réglementations communautaires spécifiques.

50 Une telle interprétation n'est nullement contraire à la finalité de la directive 75/442. Dans la version initiale de celle-ci, l'essentiel des catégories de déchets visées désormais à l'article 2, paragraphe 1, sous b), étaient purement et simplement exclues de son champ d'application. Tel était également le cas dans les propositions de la Commission ayant finalement abouti à la directive 91/156 présentées par la Commission respectivement les 16 août 1988 et 23 novembre 1989 (JO 1988, C 295, p. 3, et 1989, C 326, p. 6). Compte tenu des caractéristiques très particulières des déchets en cause, le législateur communautaire a pu préférer, lors de l'adoption de la directive 91/156 et dans l'attente de l'adoption de nouvelles réglementations communautaires adaptées aux spécificités de la gestion de ces déchets, laisser appliquer des législations nationales elles-mêmes adaptées à ces spécificités, plutôt que de soumettre les déchets en cause au cadre général de la directive 75/442. Toutefois, afin d'éviter que, dans certaines situations, la gestion de ces déchets ne reste soumise à aucune législation, comme précédemment, il a retenu un dispositif aux termes duquel, à défaut de réglementation communautaire spécifique et, subsidiairement, de législation nationale spécifique, la directive 75/442 s'applique.

51 Les arguments avancés par les gouvernements finlandais et néerlandais ainsi que par la Commission pour contester cette interprétation ne peuvent pas être retenus. Ainsi, si le cinquième considérant de la directive 91/156 expose qu'«une

disparité entre les législations des États membres en ce qui concerne l'élimination et la valorisation des déchets peut affecter la qualité de l'environnement et le bon fonctionnement du marché intérieur», une telle constatation n'empêche pas que le législateur communautaire ait pu considérer que, si une harmonisation de la gestion de la plupart des catégories de déchets était nécessaire, en revanche, pour certaines catégories particulières de déchets (purement et simplement exclues du champ d'application de la directive 75/442, dans la version initiale de celle-ci), les autorités nationales pouvaient, dans l'attente de l'adoption d'une réglementation communautaire spécifique, conserver la faculté de réglementer leur gestion en dehors du cadre établi par ladite directive, mais que, à défaut d'une telle initiative d'un État membre, celui-ci devait alors organiser ladite gestion dans ce cadre.

52 Il y a toutefois lieu de préciser que, pour être considérée comme une «autre législation», au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 75/442, couvrant une catégorie de déchets énumérée par cette disposition, une législation nationale ne doit pas simplement porter sur les substances ou objets en cause, par exemple, d'un point de vue industriel, mais doit comporter des dispositions précises organisant leur gestion en tant que déchets, au sens de l'article 1er, sous d), de ladite directive. À défaut, la gestion de ces déchets ne serait organisée ni sur le fondement de la directive 75/442 ni sur celui d'une législation nationale indépendante de celle-ci, ce qui serait contraire tant au libellé de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de ladite directive, qui exige que la législation nationale en cause «couvre» les déchets en tant que tels, qu'à la considération exprimée au quatrième considérant de la directive 91/156, selon laquelle, «pour atteindre un haut niveau de protection de l'environnement, il est nécessaire que les États membres non seulement veillent de manière responsable à l'élimination et à la valorisation des déchets, mais aussi qu'ils prennent des mesures visant à limiter la production de déchets, notamment en promouvant des technologies propres et des produits recyclables et réutilisables, en prenant en considération les débouchés existants ou potentiels des déchets valorisés».

53 Ainsi, dans l'affaire au principal, il appartiendra, le cas échéant, à la juridiction de renvoi, si elle envisage d'écarter les dispositions nationales prises pour l'application de la directive 75/442, de s'assurer que les dispositions alternatives de la

loi minière invoquées à cet effet concernent la gestion des déchets miniers et s'appliquent aux déchets provenant de la mine exploitée par AvestaPolarit. Au vu du dossier de la procédure, la Cour comprend que tel peut être le cas, s'agissant des déchets de terre et de roche non dangereux, si AvestaPolarit utilise un procédé agréé en vertu de ladite loi.

54 Par sa seconde question, sous b), la juridiction de renvoi demande en substance si l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 75/442 doit être interprété en ce sens qu'une «autre législation», au sens de cette disposition, doit nécessairement être entrée en vigueur avant le 1er avril 1993, date de l'entrée en vigueur de la directive 91/156, ou si elle peut également être entrée en vigueur postérieurement à cette date.

55 À cet égard, il y a lieu de relever qu'il ne résulte pas explicitement du libellé de la disposition en cause qu'elle ne viserait que les législations nationales existant à la date d'entrée en vigueur de la directive 91/156. En effet, les termes «déjà couverts par une autre législation» y employés peuvent avoir une signification aussi bien matérielle que temporelle. Au surplus, le terme «déjà» n'est pas employé dans toutes les versions linguistiques de la directive 75/442.

56 Or, conformément à l'article 5 CE, d'une part, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, ce qui est le cas à ce stade en matière d'environnement, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire et, d'autre part, l'action de la Communauté ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité.

57 Par conséquent, dès lors que, en adoptant la directive 91/156, le législateur communautaire a estimé opportun que, dans l'attente de l'adoption de réglementations communautaires spécifiques concernant la gestion de certaines catégories particulières de déchets, les autorités des États membres conservent la faculté d'assurer cette gestion en dehors du cadre établi par la directive 75/442 et qu'il n'a ni expressément exclu que cette faculté puisse s'exercer sur la base de législations nationales postérieures à l'entrée en vigueur de la directive 91/156 ni exprimé de considérations permettant d'effectuer une distinction entre de telles législations nationales et celles qui seraient antérieures à cette entrée en vigueur, il y a lieu d'interpréter l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 75/442 en ce sens qu'une «autre législation», au sens de cette disposition, peut être indifféremment entrée en vigueur avant ou après le 1er avril 1993, date de l'entrée en vigueur de la directive 91/156.

58 Par sa seconde question, sous c), la juridiction de renvoi demande en substance si l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 75/442 doit être interprété en ce sens qu'une «autre législation», au sens de cette disposition, doit répondre à des exigences particulières quant au niveau de protection de l'environnement.

59 Ainsi qu'il est indiqué au point 52 du présent arrêt, pour qu'une législation nationale puisse être considérée comme une «autre législation», au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 75/442, elle doit comporter des dispositions précises organisant la gestion des déchets en cause, au sens de l'article 1er, sous d), de ladite directive. Par ailleurs, l'article 10, second alinéa, CE fait obligation aux États membres de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité. Or, s'agissant de la gestion de déchets de même nature, un niveau de protection de l'environnement sensiblement différent selon que certains seraient gérés dans le cadre de la directive 75/442 et d'autres en dehors de ce cadre pourrait porter atteinte aux objectifs de

la Communauté dans le domaine de l'environnement tels que définis à l'article 174 CE, et plus particulièrement aux objectifs visés par la directive 75/442 elle-même. Dès lors, une telle législation nationale doit poursuivre les mêmes objectifs que cette directive et aboutir à un niveau de protection de l'environnement au moins équivalent à celui résultant des mesures d'application de celle-ci, même si les modalités retenues par ladite législation nationale s'écartent de celles prévues par la directive 75/442.

60 Ainsi, dans l'affaire au principal, il appartiendra, le cas échéant, à la juridiction de renvoi, si elle envisage d'écarter les dispositions nationales prises pour l'application de la directive 75/442, de s'assurer que les dispositions alternatives de la loi minière invoquées à cet effet aboutissent, en matière de gestion des déchets miniers, à un niveau de protection de l'environnement au moins équivalent. Il y a lieu de tenir compte, à cet égard, du quatrième considérant de la directive 91/156, selon lequel, «pour atteindre un haut niveau de protection de l'environnement, il est nécessaire que les États membres non seulement veillent de manière responsable à l'élimination et à la valorisation des déchets, mais aussi qu'ils prennent des mesures visant à limiter la production de déchets, notamment en promouvant des technologies propres et des produits recyclables et réutilisables, en prenant en considération les débouchés existants ou potentiels des déchets valorisés», ainsi que, plus particulièrement, des objectifs définis aux articles 3, paragraphe 1, et 4 de la directive 75/442.

61 Il y a donc lieu de répondre à la seconde question préjudicielle que, pour autant qu'elle ne constitue pas une mesure d'application de la directive 75/442, et notamment de son article 11, une législation nationale doit être considérée comme une «autre législation», au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de cette directive, couvrant une catégorie de déchets mentionnée dans ladite disposition, si elle porte sur la gestion desdits déchets en tant que tels, au sens de l'article 1er, sous d), de la même directive, et si elle aboutit à un niveau de protection de l'environnement au moins équivalent à celui visé par ladite directive, et ce quelle que soit la date de son entrée en vigueur.

Sur les dépens

62 Les frais exposés par les gouvernements finlandais, allemand, néerlandais, 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 de renvoi, 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 Korkein hallinto-oikeus, par ordonnance du 5 mars 2001, dit pour droit:

1) **Dans une situation telle que celle au principal, le détenteur de débris de pierre et de sable résiduel d'opérations d'enrichissement de minerai provenant de l'exploitation d'une mine se défait ou a l'intention ou l'obligation de se**

défaire de ces substances, lesquelles doivent, par voie de conséquence, être qualifiées de déchets au sens 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, sauf si le détenteur les utilise légalement pour le comblement nécessaire des galeries de ladite mine et apporte des garanties suffisantes sur l'identification et l'utilisation effective des substances consacrées à cet effet.

2) Pour autant qu'elle ne constitue pas une mesure d'application de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, et notamment de son article 11, une législation nationale doit être considérée comme une «autre législation», au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de cette directive, couvrant une catégorie de déchets mentionnée dans ladite disposition, si elle porte sur la gestion desdits déchets en tant que tels, au sens de l'article 1er, sous d), de la même directive, et si elle aboutit à un niveau de protection de l'environnement au moins équivalent à celui visé par ladite directive, et ce quelle que soit la date de son entrée en vigueur.

Puissochet Schintgen Skouris

Macken Cunha Rodrigues

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 11 septembre 2003.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

J.-P. Puissochet