ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

21 juin 2007 *

Dans l'affaire C-259/05,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Rechtbank te Rotterdam (Pays-Bas), par décision du 8 juin 2005, parvenue à la Cour le 20 juin 2005, dans la procédure pénale contre

Omni Metal Service,

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann, président de chambre, MM. J. N. Cunha Rodrigues, K. Schiemann (rapporteur), M. Ilešič et E. Levits, juges,

avocat général: M. P. Mengozzi,
greffier: M. J. Swedenborg, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 7 septembre 2006,

* Langue de procédure: le néerlandais.

considérant les observations présentées:

— pour Omni Metal Service, par Mes R. Sinke et B. Veldhoven, advocaten,

— pour le gouvernement néerlandais, par Mmes H. G. Sevenster et M. de Mol, ainsi que par M. P. van Ginneken, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement portugais, par M. L. Fernandes et Mme M. Ribes, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. M. Konstantinidis, en qualité d'agent, assisté de Mes P. Kugel, T. Ormond et P. Kuypers, advocaten,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 février 2007,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation du règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil, du 1er février 1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne (JO L 30, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 2557/2001 de la Commission, du 28 décembre 2001 (JO L 349, p. 1, ci-après le «règlement n° 259/93»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure pénale engagée à l'encontre d'Omni Metal Service pour avoir exporté des déchets de câbles électriques d'Espagne vers la Chine, en transitant par le territoire des Pays-Bas, sans avoir préalablement notifié ce transfert aux autorités néerlandaises.

Le cadre juridique

3 L'article 1er du règlement nº 259/93 dispose:

«1. Le présent règlement s'applique aux transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté.

[...]

3. a) Les transferts de déchets destinés uniquement à être valorisés et figurant à l'annexe II sont également exclus des dispositions du présent règlement, à l'exception des dispositions des points b), c), d) et e) ci-après, de l'article 11 et de l'article 17 paragraphes 1, 2 et 3[...]»

4 Aux termes de l'annexe II du règlement n° 259/93, intitulée «Liste verte de déchets»:

«Indépendamment de leur inclusion dans cette liste, les déchets ne peuvent être déplacés en tant que déchets sujets aux contrôles de niveau vert s'ils sont contaminés par d'autres matières dans une mesure a) qui accroît les risques associés avec les déchets de manière suffisante à justifier leur inclusion dans la liste orange ou rouge, ou b) qui empêche que ces déchets puissent être valorisés de manière écologiquement rationnelle.

GA. Déchets de métaux et leurs alliages sous forme métallique, non susceptible de dispersion

[...]

Les déchets et les débris des métaux non ferreux suivants et de leurs alliages:

GA 120 7404 00 Déchets et débris de cuivre

[...]

GC. Autres déchets contenant des métaux

GC 010 Déchets issus d'assemblages électriques consistant uniquement en métaux ou alliages

GC 020 Débris d'équipements électroniques (tels que circuits imprimés, composants électroniques, fils de câblage, etc.) et composants électroniques récupérés dont il est possible d'extraire des métaux communs et précieux

[...]

GH. Déchets de matières plastiques sous forme solide

Comprenant, mais non limités aux:

GH 010 3915 Déchets, rognures et débris de matières plastiques de:

[...]

GH 013 ex 3915 30 – polymères du chlorure de vinyle

[...]»

5 Aux termes de l'article 17 du règlement n° 259/93:

«1. En ce qui concerne les déchets énumérés à l'annexe II, la Commission notifie, avant la date d'application du présent règlement, à chaque pays auquel la décision de l'OCDE [décision du Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques, du 30 mars 1992, sur le contrôle des mouvements transfrontières de

déchets destinés à des opérations de valorisation] ne s'applique pas, la liste des déchets figurant à cette annexe et demande une confirmation écrite que ces déchets ne font pas l'objet d'un contrôle dans le pays de destination et que ce pays accepte que ces catégories de déchets soient transférées sans recours aux procédures de contrôle applicables aux annexes III ou IV, ou qu'il indique si ces déchets devraient être soumis à ces procédures ou à la procédure de l'article 15.

[...]

2. En cas d'exportation de déchets figurant à l'annexe II, ces déchets sont destinés à des opérations de valorisation dans des installations qui, en vertu de la législation nationale applicable, fonctionnent ou sont autorisées à fonctionner dans le pays importateur. [...]

[...]

8. Lorsque des déchets destinés à être valorisés figurant aux annexes III et IV et des déchets destinés à être valorisés qui n'ont pas encore été inscrits aux annexes II, III ou IV sont exportés vers des pays ou transitent par des pays auxquels la décision de l'OCDE ne s'applique pas:

— l'article 15, à l'exception du paragraphe 3, s'applique *mutatis mutandis*,

— des objections motivées ne peuvent être soulevées que conformément à l'article 7 paragraphe 4,

sauf dispositions contraires prévues par les accords bilatéraux ou multilatéraux conclus conformément à l'article 16 paragraphe 1 point b) et sur la base de la procédure de contrôle prévue soit aux paragraphes 4 ou 6 du présent article, soit à l'article 15.»

6 L'article 15 du règlement nº 259/93 détermine la procédure applicable en cas d'exportation de déchets destinés à être éliminés. Cette procédure implique notamment une notification à l'autorité compétente de transit.

7 L'article 26, paragraphe 1, sous a), de ce règlement dispose:

«Constitue un trafic illégal tout transfert de déchets:

a) effectué sans que la notification ait été adressée à toutes les autorités compétentes concernées conformément au présent règlement

[...]»

8 Le règlement (CE) nº 1547/1999 de la Commission, du 12 juillet 1999, déterminant les procédures de contrôle à appliquer, conformément au règlement (CEE) nº 259/93 du Conseil, aux transferts de certains types de déchets vers certains pays non soumis à la décision C(92)39 final de l'OCDE (JO L 185, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) nº 2118/2003 de la Commission, du 2 décembre 2003 (JO L 318, p. 5), prévoit, ainsi qu'il ressort de son annexe D, que sont acceptés par la Chine, sans recours à aucune des procédures de contrôle prévues par le règlement nº 259/93, mais moyennant inspection préalable obligatoire par le China National

Import and Export Commodities Inspection Corporation, les transferts des déchets figurant sous les codes GA 120 740400, GC 020, ainsi que sous la section GH de l'annexe II du règlement n° 259/93.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

9 Établie en France, la société Omni Metal Service est poursuivie devant le Rechtbank te Rotterdam sur le fondement des dispositions combinées de l'article 10.60, premier alinéa, de la loi sur la gestion de l'environnement (Wet milieubeheer) et de l'article 26, premier alinéa, du règlement n° 259/93.

10 Il lui est reproché d'avoir, en infraction aux dispositions du règlement n° 259/93, exporté, aux alentours du 15 mars 2004, d'Espagne vers la Chine, en transitant par Rotterdam, 17 conteneurs renfermant des débris de câbles électriques (constitués d'un noyau en cuivre entouré d'une gaine de PVC et présentant des diamètres variables pouvant aller jusqu'à 15 cm) destinés à être traités en vue de leur réutilisation, sans avoir notifié ce transfert aux autorités compétentes.

11 Selon l'Openbaar Ministerie (ministère public), de tels déchets étant constitués non pas de fils ou de câbles à usage ménager, mais bien de câbles à usage souterrain et de large diamètre destinés au transport d'électricité, ils ne constitueraient pas des débris d'équipements électroniques au sens du code GC 020 de la liste verte de déchets. La combinaison non séparée de cuivre et de PVC ne figurant pas davantage, comme telle, sur cette liste ni sur les listes visées aux annexes III ou IV du règlement n° 259/93, et le transfert devant avoir lieu vers un État non membre de l'OCDE, une notification aurait été requise, notamment auprès de l'autorité néerlandaise, en sa qualité d'autorité de transit, ainsi qu'il ressort des dispositions combinées des articles 15 et 17, paragraphe 8, dudit règlement.

12 L'Openbaar Ministerie est d'avis que l'interprétation ainsi préconisée s'impose compte tenu, d'une part, de la nécessité d'interpréter restrictivement les catégories de déchets dont le transfert n'est pas réglementé au titre du règlement n° 259/93 et, d'autre part, des enseignements de l'arrêt du 25 juin 1998, Beside et Besselsen (C-192/96, Rec. p. I-4029, points 32 et 34).

13 En revanche, Omni Metal Service considère que les débris en cause au principal relèvent bien du code GC 020 susmentionné, la composition des câbles étant seule déterminante aux fins d'une telle qualification et non leur diamètre ou leur provenance. En outre, la pratique suivie en Espagne, pays d'expédition, consisterait, en présence d'une combinaison de différents déchets figurant sur la liste verte, à les considérer comme relevant de cette liste, et à suivre en conséquence la procédure afférente à celle-ci. La politique de la Chine serait analogue, cet État tiers se bornant, s'agissant d'une combinaison de cuivre et de PVC, à soumettre l'importation à une exigence d'inspection préalable par le China National Import and Export Commodities Inspection Corporation dans l'État d'expédition.

14 C'est dans ces conditions que le Rechtbank te Rotterdam a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Des débris de câbles tels que ceux dont il s'agit en l'espèce (ayant en partie un diamètre de 15 cm) peuvent-ils être qualifiés de 'débris d'équipements électroniques, tels que fils de câblage, etc.' au sens du code GC 020 de la liste verte?

2) En cas de réponse négative à la première question, une combinaison de substances mentionnées dans la liste verte, qui ne figure pas comme telle dans ladite liste, peut-elle ou doit-elle être considérée comme une substance figurant sur la liste verte et peut-elle être transportée aux fins de sa valorisation sans que la procédure de notification soit appliquée?

3) Est-il à cet égard nécessaire que ces déchets soient offerts ou transportés séparément?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

15 À titre liminaire, il convient de rappeler que, lorsque la Cour est saisie d'un renvoi préjudiciel, sa fonction consiste à éclairer la juridiction nationale sur la portée des règles communautaires afin de permettre à celle-ci de faire une correcte application de ces règles aux faits dont cette juridiction est saisie et non à procéder elle-même à une telle application, et ce d'autant que la Cour ne dispose pas nécessairement de tous les éléments indispensables à cet égard.

16 En effet, la procédure de renvoi préjudiciel prévue à l'article 234 CE établit une coopération étroite entre les juridictions nationales et la Cour, fondée sur une répartition de fonctions entre elles, et constitue un instrument grâce auquel la Cour

fournit aux juridictions nationales les éléments d'interprétation du droit communautaire qui leur sont nécessaires pour la solution des litiges qu'elles sont appelées à trancher (arrêt du 7 novembre 2002, Lohmann et Medi Bayreuth, C-260/00 à C-263/00, Rec. p. I-10045, point 27).

17 En revanche, la Cour n'est pas compétente pour trancher les faits au principal ou pour appliquer à des mesures ou à des situations nationales les règles communautaires dont elle a donné l'interprétation, ces questions relevant de la compétence exclusive de la juridiction nationale (voir, notamment, arrêts du 5 octobre 1999, Lirussi et Bizzaro, C-175/98 et C-177/98, Rec. p. I-6881, point 38, et du 22 juin 2000, Fornasar e.a., C-318/98, Rec. p. I-4785, point 32).

18 Dans ces conditions, il convient de comprendre la première question en ce sens qu'elle vise à savoir si le code GC 020 de la liste verte de déchets doit être interprété en ce sens qu'il couvre, et le cas échéant à quelles conditions, des fils de câblage électrique.

19 À cet égard, il ressort du libellé dudit code que les déchets qu'il couvre sont les débris d'équipements électroniques ainsi que les composants électroniques récupérés dont il est possible d'extraire des métaux. Ainsi que le gouvernement néerlandais l'a souligné, les fils de câblage ne sont, pour leur part, mentionnés qu'en tant qu'exemple de tels débris d'équipements électroniques.

20 Il s'ensuit que, ainsi que ledit gouvernement et la Commission l'ont soutenu à bon droit, et contrairement à ce qu'a fait valoir Omni Metal Service, le code GC 020 vise exclusivement les fils de câblage provenant d'équipements électroniques. En revanche, ce code ne s'applique pas en présence d'autres types de fils de câblage, notamment ceux qui proviendraient d'équipements ou d'assemblages électriques, le code GC 010 de la liste verte de déchets spécifiant d'ailleurs expressément à propos des déchets issus de tels assemblages qu'ils ne relèvent de ce code que pour autant qu'ils consistent uniquement en métaux ou alliages.

21 Bien que les descriptions fournies par la juridiction de renvoi concernant les câbles en cause dans l'affaire au principal paraissent de nature à suggérer qu'il ne s'agit pas de fils de câblage ayant fait partie d'équipements électroniques, Omni Metal Service a soutenu, lors de l'audience, que ces câbles n'avaient nullement été exclusivement destinés au transport souterrain d'électricité, ainsi que le soutient le gouvernement néerlandais, mais qu'ils provenaient bien de tels équipements électroniques.

22 Ainsi qu'il a été rappelé aux points 15 à 17 du présent arrêt, le constat des faits qui s'impose à cet égard relève toutefois de la compétence de la juridiction de renvoi.

23 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question que le code GC 020 de la liste verte de déchets figurant à l'annexe II du règlement n° 259/93 doit être interprété en ce sens qu'il ne couvre des fils de câblage qu'à la condition que ceux-ci proviennent d'équipements électroniques.

Sur les deuxième et troisième questions

24 À titre liminaire, il y a lieu de relever que l'affaire au principal concerne l'exportation de câbles électriques composés d'un noyau de cuivre entouré d'une gaine de PVC et non celle de tels noyaux ou gaines qui auraient préalablement été séparés les uns des autres.

25 Dans ces conditions, il convient de comprendre les deuxième et troisième questions de la juridiction de renvoi comme visant en substance à savoir si le règlement n° 259/93 doit être interprété en ce sens que le régime de transfert institué en vertu de ce règlement en ce qui concerne les déchets figurant sur la liste verte de déchets s'applique à l'égard d'un type de déchet composite qui, bien que non mentionné dans cette liste, combine deux substances qui figurent l'une et l'autre sur cette même liste.

26 Selon les gouvernements néerlandais et portugais, cette question appellerait une réponse négative. À l'inverse, Omni Metal Service maintient le point de vue précédemment développé par elle devant la juridiction de renvoi et selon lequel un tel déchet composite doit relever du régime applicable à la liste verte de déchets.

27 La Commission soutient, pour sa part, que la question de savoir si une combinaison de substances figurant sur la liste verte de déchets peut être transférée sans notification préalable dépend des circonstances de chaque cas d'espèce. Selon elle, une soustraction à l'obligation de notification serait notamment admissible en cas d'acceptation par le pays de destination des déchets en cause en vue de leur valorisation, pour autant que toutes les substances concernées soient bien présentes sur la liste verte de déchets et que le degré de contamination des différents déchets ne s'y oppose pas.

28 En revanche, il se déduirait de la phrase introductive de l'annexe II du règlement nº 259/93 qu'une soumission au régime de la liste verte de déchets serait exclue à chaque fois que l'on se trouverait en présence d'un risque exagéré pour l'environnement ou d'une impossibilité de récupérer rationnellement les diverses substances concernées. Dans l'affaire au principal, la Commission est d'avis qu'une notification était bien requise dans la mesure où le PVC ne serait pas toujours sans danger pour l'environnement.

29 Ainsi que la Cour l'a précédemment relevé, il ressort notamment des sixième et neuvième considérants du règlement nº 259/93 que le système mis au point pour la surveillance et le contrôle des transferts de déchets entre États membres instauré par ledit règlement répond à la nécessité de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement et qu'il vise à permettre aux autorités compétentes de prendre toutes les mesures nécessaires pour la protection de la santé humaine et de l'environnement (voir arrêt du 28 juin 1994, Parlement/Conseil, C-187/93, Rec. p. I-2857, point 18).

30 Les onzième et douzième considérants du règlement nº 259/93 confirment pour leur part que le contrôle et la surveillance institués par ce règlement visent à protéger l'environnement, non seulement dans la Communauté, mais également dans les pays tiers vers lesquels des déchets sont exportés au départ de celle-ci.

31 Quant au fait que les transferts de déchets destinés à être valorisés et figurant sur la liste verte de déchets sont, par exception, généralement exclus des procédures de contrôle instituées par le règlement nº 259/93 en vertu de l'article 1er, paragraphe 3, sous a), de celui-ci, il s'explique, ainsi que le souligne le quatorzième considérant dudit règlement, par la circonstance que ces déchets ne devraient normalement pas présenter de risques pour l'environnement s'ils sont valorisés selon les règles de l'art dans le pays de destination. Il ressort de cette précision que l'inscription d'un type de déchet sur cette liste et sa soustraction consécutive au régime de contrôle et de

surveillance mis en place par le règlement nº 259/93 est le résultat d'un examen préalable au terme duquel il a été conclu à une telle absence de risques.

32 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de considérer que le régime plus souple applicable aux déchets figurant sur ladite liste verte de déchets, à savoir leur non-soumission à l'essentiel des procédures de contrôle et de surveillance instituées par le règlement nº 259/93, ne saurait, en principe, être étendu à des déchets qui ne figurent pas sur cette liste.

33 En particulier, la circonstance qu'un déchet est composé de deux éléments qui, lorsqu'ils sont envisagés séparément, peuvent constituer des déchets repris dans la liste verte de déchets, ne saurait avoir pour conséquence automatique qu'un tel déchet composite relève de cette liste. En effet, les conditions dans lesquelles est susceptible de se dérouler le traitement de déchets et les risques environnementaux éventuels liés à la manipulation de ceux-ci ne sont pas nécessairement identiques selon que le déchet concerné consiste en un ensemble composite constitué de plusieurs éléments ou que chacun desdits éléments constitue un déchet distinct.

34 À cet égard, il convient d'ailleurs de relever que la Cour a jugé qu'un mélange de déchets relevant de la liste verte de déchets était susceptible d'appartenir à la catégorie «AD 160 déchets municipaux/ménagers» au sens de la liste orange du règlement nº 259/93, ajoutant que seule une collecte séparée ou un tri correct desdits déchets leur permettrait de relever de cette liste verte (voir, en ce sens, arrêt Beside et Besselsen, précité, points 30 et 31).

35 A fortiori, un déchet unique procédant de la combinaison durable, et non du simple mélange incident, de deux substances principales mentionnées dans la liste verte de déchets ne saurait relever de ladite liste, sauf à être mentionné expressément dans celle-ci.

36 En ce qui concerne l'approche préconisée par la Commission, elle ne saurait être suivie.

37 En premier lieu, cette approche n'est pas compatible avec les finalités poursuivies par le règlement nº 259/93 en ce que celui-ci vise, ainsi qu'il a été exposé aux points 28 à 33 du présent arrêt, à ne soustraire les transferts d'un type de déchet aux mécanismes de contrôle et de surveillance qu'il institue qu'au moyen de l'inscription de ce type de déchet sur la liste verte de déchets au terme d'un examen préalable consacré aux risques environnementaux liés au traitement et à la manipulation dudit déchet.

38 En deuxième lieu, et ainsi que l'a souligné à juste titre le gouvernement néerlandais, une approche au cas par cas telle que proposée par la Commission serait de nature à générer une insécurité juridique tant parmi les opérateurs économiques qui seraient au premier chef appelés à effectuer des arbitrages à cet égard et à en assumer les risques que parmi les autorités compétentes des États membres.

39 Eu égard à ces incertitudes qu'elle engendre, une telle approche serait également de nature à nuire à l'objectif du législateur communautaire qui, en recourant à la forme du règlement pour légiférer en matière de transfert de déchets, a spécifiquement entendu garantir une application simultanée et concordante de cette législation dans tous les États membres, une telle harmonisation portant non seulement sur les conditions de fond dans lesquelles ces transferts peuvent être effectués, mais également sur la procédure applicable à ceux-ci (arrêt du 13 décembre 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Rec. p. I-9897, points 34 et 67).

40 En troisième lieu, la thèse ainsi défendue par la Commission ne trouve pas d'appui dans le texte du règlement nº 259/93. En particulier, et contrairement à ce que

suggère la Commission, la phrase introductive de l'annexe II du règlement nº 259/93 n'est pas de nature à fonder la conclusion selon laquelle un déchet combinant deux substances figurant sur la liste verte de déchets devrait se voir appliquer le régime prévu pour les déchets mentionnés dans ladite liste pour autant qu'il n'en résulte pas un risque exagéré pour l'environnement ou une impossibilité de récupérer rationnellement les diverses substances concernées.

41 On ne saurait en effet assimiler purement et simplement l'hypothèse visée par ladite phrase introductive qui concerne le cas où un déchet donné est «contaminé» par une «autre» matière au cas où un déchet est constitué de deux matières qui en constituent l'une et l'autre des composants intrinsèques essentiels.

42 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux deuxième et troisième questions que le règlement nº 259/93 doit être interprété en ce sens que la circonstance qu'un déchet composite combine deux substances qui figurent l'une et l'autre sur la liste verte de déchets visée à l'annexe II de ce règlement n'a pas pour conséquence que le régime institué en vertu dudit règlement, en ce qui concerne les déchets figurant sur cette liste, s'applique à l'égard dudit déchet composite.

Sur les dépens

43 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. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit:

1) **Le code GC 020 de la liste verte de déchets figurant à l'annexe II du règlement (CEE) nº 259/93 du Conseil, du 1er février 1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne, tel que modifié par le règlement (CE) nº 2557/2001 de la Commission, du 28 décembre 2001, doit être interprété en ce sens qu'il ne couvre des fils de câblage qu'à la condition que ceux-ci proviennent d'équipements électroniques.**

2) **Le règlement nº 259/93, tel que modifié par le règlement nº 2557/2001, doit être interprété en ce sens que la circonstance qu'un déchet composite combine deux substances qui figurent l'une et l'autre sur la liste verte de déchets visée à l'annexe II de ce règlement n'a pas pour conséquence que le régime institué en vertu dudit règlement, en ce qui concerne les déchets figurant sur cette liste, s'applique à l'égard dudit déchet composite.**

Signatures