CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 15 novembre 2001 [1]

1. Dans la présente affaire, le Verwaltungsgerichtshof (Autriche) a déféré une série de questions relatives à l'interprétation de la directive 75/442/CEE relative aux déchets [2] et du règlement (CEE) n° 259/93 [3] relatif aux transferts de déchets.

2. Le règlement définit les procédures à suivre lorsque des déchets destinés à être valorisés ou éliminés sont transportés d'un État membre à un autre. Les procédures varient selon que les déchets sont destinés à être valorisés ou éliminés; en particulier, il existe plus de motifs pour lesquels les autorités de l'État membre d'expédition peuvent soulever une objection aux transferts proposés, lorsque les déchets sont destinés à être éliminés.

3. La procédure au principal a pour origine, en résumé, le fait que Abfall Services AG (ASA) (ci-après «ASA») souhaitait transporter des scories depuis l'Autriche vers l'Allemagne, aux fins de les déposer dans une mine de sel désaffectée afin de combler des galeries. ASA a décrit le transfert proposé comme ayant trait à des déchets destinés à être valorisés. Les autorités autrichiennes ne sont pas d'accord, considérant que les déchets sont destinés à être éliminés.

4. La juridiction nationale demande en substance, premièrement, si ces autorités sont compétentes, en vertu du règlement ou de toute autre disposition du droit communautaire, pour contester la qualification par ASA des déchets et en interdire le transfert et, deuxièmement, quels critères déterminent si le transport de déchets vers une mine constitue une opération d'élimination.

5. Avant d'exposer plus en détail les circonstances de la procédure au principal ainsi que les questions déférées, il est utile d'examiner les dispositions applicables de la réglementation communautaire régissant les déchets et leur transport. Nous verrons que la distinction entre déchets destinés à être éliminés et déchets destinés à être valorisés est fondamentale pour le régime de la réglementation.

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Directive du Conseil, du 15 juillet 1975 (JO L 194, p. 39). Les dispositions matérielles de la directive 75/442 ont été entièrement remplacées par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991 (JO L 78, p. 32).

3 — Règlement 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).

La directive

6. Le préambule de la directive 75/442 indique:

«considérant 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;

considérant qu'il importe de favoriser la récupération des déchets et l'utilisation des matériaux de récupération afin de préserver les ressources naturelles; [...]» [4].

7. L'article 3, paragraphe 1, de la directive impose aux États membres de prendre les mesures appropriées pour promouvoir «a) en premier lieu, la prévention ou la réduction de la production des déchets et de leur nocivité» et b) en deuxième lieu, i) «la valorisation des déchets par recyclage, réemploi, récupération ou toute autre action visant à obtenir des matières premières secondaires» ou ii) «l'utilisation des déchets comme source d'énergie».

8. L'article 5 de la directive consacre les principes d'autosuffisance et de proximité. Il dispose:

«1. Les États membres prennent les mesures appropriées, en coopération avec d'autres États membres lorsque cela s'avère nécessaire ou opportun, en vue de l'établissement d'un réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination, en tenant compte des meilleures technologies disponibles qui n'entraînent pas de coûts excessifs. Ce réseau doit permettre à la Communauté dans son ensemble d'assurer elle-même l'élimination de ses déchets et aux États membres de tendre individuellement vers ce but, en tenant compte des conditions géographiques ou du besoin d'installations spécialisées pour certains types de déchets.

2. Le réseau visé au paragraphe 1 doit permettre, en outre, l'élimination des déchets dans l'une des installations appropriées les plus proches, grâce à l'utilisation des méthodes et technologies les plus appropriées pour garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé publique.»

9. La directive définit «l'élimination» comme «toute opération prévue à l'annexe II A» [5] et «la valorisation» comme «toute opération prévue à l'annexe II B» [6].

4 — Troisième et quatrième considérants.

5 — Article 1er, sous e).

6 — Article 1er, sous f).

10. Les annexes II A et II B de la directive [7] sont intitulées, respectivement, «Opérations d'élimination» et «Opérations de valorisation». Chaque annexe est précédée d'une note indiquant que l'annexe vise à récapituler les opérations «telles qu'elles sont effectuées en pratique» et précise que, conformément à l'article 4 [8], «les déchets doivent être [éliminés/valorisés] 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».

11. L'annexe II A comporte, entre autres, les opérations d'élimination suivantes:

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

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

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

12. L'annexe II B inclut, entre autres, les opérations de valorisation suivantes:

«R 5 Recyclage ou récupération d'autres matières inorganiques».

Le règlement

13. Le règlement n° 259/93 est basé sur l'article 130 S du traité CE (devenu, après modification, article 175 CE). Son objectif est d'établir un système harmonisé de procédures par lesquelles la circulation des déchets peut être limitée afin d'assurer la protection de l'environnement [9].

14. Le règlement n° 259/93 a pour origine une proposition [10] établie par la Commission en réponse à l'invitation qui lui a été faite par le Conseil dans la résolution du 7 mai 1990 sur la politique en matière de déchets [11], dans laquelle le Conseil a considéré notamment que «les mouvements de déchets devraient être réduits au minimum

7 — Conformément aux articles 17 et 18 de la directive, ces annexes ont été remplacées par la décision 96/350/CE de la Commission, du 24 mai 1996 (JO L 135, p. 32).

8 — Qui exige des États membres qu'ils prennent les mesures nécessaires à cet effet.

9 — Arrêt du 28 juin 1994, Parlement/Conseil (C-187/93, Rec. p. I-2857, point 26).

10 — Proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne, présentée par la Commission le 10 octobre 1990 [COM(90) 415 final, JO C 289, p. 9].

11 — JO 1990, C 122, p. 2.

nécessaire pour permettre une élimination sans risques pour l'environnement et [...] il devrait faire l'objet de contrôles adéquats» [12].

15. Le préambule du règlement n° 259/93 indique:

«considérant que les transferts de déchets doivent faire l'objet d'une notification préalable aux autorités compétentes leur permettant d'être dûment informées, notamment, du type, des mouvements et de l'élimination ou de la valorisation des déchets, de sorte qu'elles puissent prendre toutes les mesures nécessaires pour la protection de la santé humaine et de l'environnement, y compris la possibilité de soulever des objections motivées concernant les transferts; [...]» [13].

16. Le règlement adopte les définitions des notions d'«élimination» et de «valorisation» utilisées dans la directive [14].

17. Le titre II du règlement est intitulé «Transferts de déchets entre États membres». Les chapitres A et B du titre II définissent les procédures à suivre pour le transfert de déchets destinés à être éliminés ou à être valorisés, respectivement.

18. La procédure applicable aux transferts de déchets destinés à être valorisés varie selon le type de déchets. Les annexes II à IV du règlement classent les déchets spécifiques dans trois listes. L'annexe II contient la «liste verte de déchets», qui «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» [15]. L'annexe III comporte la «liste orange de déchets» et l'annexe IV la «liste rouge de déchets», considérés comme particulièrement dangereux. Les transferts de déchets mentionnés à l'annexe II et destinés à être valorisés doivent simplement être accompagnés d'un document contenant les informations prévues [16]. Les transferts d'autres déchets destinés à être valorisés (y compris les déchets en cause dans la procédure au principal [17]) ainsi que les transferts de déchets destinés à être éliminés sont soumis à la procédure décrite ci-après.

19. Lorsque le notifiant, qui est essentiellement défini comme étant la personne qui a produit des déchets ou est en leur possession [18], a l'intention de transférer de tels déchets d'un État membre à un autre, il doit en informer l'autorité compétente de destination et adresser copie de la notification

12 — Septième considérant du préambule.

13 — Neuvième considérant.

14 — Article 2, sous i) et k).

15 — Quatorzième considérant du règlement.

16 — Article 11.

17 — Il semble y avoir une controverse quant à la question de savoir si les déchets en cause dans la procédure au principal sont dangereux ou non. La procédure suivie en application du règlement suggère qu'il s'agit de déchets énumérés à l'annexe III du règlement («Liste orange de déchets»).

18 — Article 2, sous g).

aux autorités compétentes d'expédition [19] ainsi qu'au destinataire [20].

20. La notification doit être effectuée au moyen du document de suivi qui est délivré par l'autorité d'expédition [21]. Dans le cadre de cette notification, le notifiant doit remplir le document de suivi et joindre, sur demande des autorités compétentes, des informations et des documents complémentaires [22]. Le notifiant fournit, sur le document de suivi, des informations concernant, notamment, i) (premier tiret) l'origine, la composition et le volume des déchets et ii) (cinquième tiret) les opérations d'élimination ou de valorisation visées à l'annexe II A ou II B de la directive [23].

21. Dans le cas de transferts de déchets destinés à être valorisés, le document de suivi doit également contenir des informations concernant i) la méthode envisagée pour l'élimination des résidus après recyclage; ii) le volume des matières recyclées par rapport aux résidus et iii) la valeur estimée des matières recyclées [24].

22. Dans le cas de déchets destinés à être éliminés, l'État membre de destination est responsable de l'octroi de l'autorisation de transfert. L'État membre d'expédition [25] a le droit de soulever des objections et l'État membre de destination ne peut donner son autorisation qu'en l'absence d'objections [26]. Dans le cas de déchets destinés à être valorisés, l'État membre d'expédition et celui de destination [27] ont le droit de soulever des objections à un transfert mais, en règle générale [28], aucune autorisation expresse n'est requise [29].

23. La principale différence entre la procédure applicable aux transferts de déchets destinés à être valorisés et celle applicable aux déchets destinés à être éliminés réside dans les motifs pour lesquels les différentes autorités compétentes concernées peuvent s'opposer au transfert proposé.

24. Dans le cas de déchets destinés à être éliminés, les objections doivent être basées sur l'article 4, paragraphe 3 [30]. Cet article autorise notamment i) les États membres à prendre des mesures d'interdiction générale ou partielle ou d'objection systématique concernant les transferts de déchets afin de mettre en œuvre les principes de proximité, de priorité à la valorisation et d'autosuffisance aux niveaux communautaire et natio-

19 — Et, le cas échéant, de transit.

20 — Article 3, paragraphe 1 (déchets destinés à être éliminés), et article 6, paragraphe 1 (déchets destinés à être valorisés).

21 — Article 3, paragraphe 3, et article 6, paragraphe 3.

22 — Article 3, paragraphe 4, et article 6, paragraphe 4.

23 — Article 3, paragraphe 5, et article 6, paragraphe 5.

24 — Article 6, paragraphe 5, sixième, septième et huitième tirets.

25 — Et, le cas échéant, de transit.

26 — Article 4, paragraphes 1 et 2.

27 — Et, le cas échéant, de transit.

28 — Lorsque le déchet est énuméré à l'annexe IV («Liste rouge de déchets», contenant les déchets particulièrement dangereux) ou n'a pas été inscrit à l'une des annexes II, III («Liste orange de déchets») ou IV, les autorités compétentes concernées doivent donner leur accord par écrit.

29 — Article 7, paragraphes 1 et 2.

30 — Article 4, paragraphe 2, sous c).

nal conformément à la directive [31] et autorise ii) les autorités compétentes d'expédition et de destination à soulever des objections motivées contre les transferts envisagés s'ils ne sont pas conformes à la directive, afin de mettre en œuvre le principe d'autosuffisance aux niveaux communautaire et national [32].

25. Dans le cas de déchets destinés à être valorisés, les objections doivent être fondées sur l'article 7, paragraphe 4 [33]. L'article 7, paragraphe 4, sous a) [34], énumère cinq motifs pour lesquels les autorités compétentes de destination et d'expédition peuvent soulever des objections motivées. Les deuxième, troisième et quatrième motifs ne sont pas en cause en l'espèce. Les premier et cinquième motifs — exposés aux premier et cinquième tirets de l'article 7, paragraphe 4, sous a) — sont décrits comme suit:

«— conformément à la directive 74/442/CEE, et notamment à son article 7 [qui vise les plans nationaux de gestion de déchets], ou [...]

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

26. L'article 30, paragraphe 1, exige des États membres qu'ils prennent les mesures nécessaires pour assurer que les transferts de déchets ont lieu conformément aux dispositions du règlement. Les contrôles à cette fin peuvent comporter l'inspection des documents, la confirmation de l'identité et, au besoin, le contrôle physique des déchets [35].

Le contexte de la procédure au principal et les questions déférées

27. En mars 1998, ASA, une société autrichienne, a notifié au Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (ministère fédéral de l'Environnement, de la Jeunesse et de Fa famille, ci-après le «ministère fédéral») son intention de transférer 7 000 tonnes de déchets à l'entreprise Südwestdeutsche Salzwerke AG, en Allemagne.

28. D'après la notification, les déchets à transférer étaient des scories produites en

31 — Article 4, paragraphe 3, sous a), i).

32 — Article 4, paragraphe 3, sous b, i).

33 — Article 7, paragraphe 2.

34 — L'article 7, paragraphe 4, sous b), vise les objections qui peuvent être soulevées par les autorités compétentes de transit, ce qui n'est pas pertinent en l'espèce.

35 — Article 30, paragraphe 3.

Autriche et étaient constitués des résidus de l'activité d'une installation d'incinération de déchets spéciaux et de deux incinérateurs de déchets, qui étaient transformés dans une installation de traitement de déchets de Vienne en ce que la société requérante qualifie de «produits spécifiques». Les déchets devaient être transférés à une mine de sel désaffectée en Allemagne pour y combler des galeries (remblais de mine). Il semble que l'autorité régionale compétente en Allemagne a considéré que l'opération envisagée était une opération de valorisation. Dans les documents de notification, ASA qualifiait l'utilisation envisagée des déchets à transporter comme étant une «valorisation» relevant du point R 5 de l'annexe II B («Recyclage ou récupération d'autres matières inorganiques»).

29. Par décision du 19 juin 1998, le ministère fédéral a soulevé une objection au transfert envisagé sur la base du cinquième tiret de l'article 7, paragraphe 4, sous a), du règlement [36]. Dans sa décision, le ministère fédéral a exprimé l'avis selon lequel, bien que le motif d'objection visé au cinquième tiret de l'article 7, paragraphe 4, sous a), était basé sur le rapport entre les déchets valorisables et non valorisables, il était également applicable par analogie lorsque la part d'éléments valorisables est nulle, faute de quoi le motif d'objection serait sans objet: le notifiant pourrait se contenter d'affirmer que les déchets sont destinés à un dépôt aux fins d'être valorisés à 100 % et l'autorité d'expédition ne serait pas en mesure de soulever une objection.

36 — Décrit au point 25 ci-dessus.

30. Le ministère fédéral a également déclaré que tout dépôt de déchets aux fins du stockage dans une mine constituait une opération d'élimination relevant du point D 12 de l'annexe II A.

31. ASA a introduit un recours contre la décision du ministère fédéral devant le Verwaltungsgerichtshof, jugeant erroné le point de vue selon lequel tout entreposage de déchets dans une mine relèverait du point D 12 de l'annexe II A. ASA a fait valoir que, avant de pouvoir qualifier une opération envisagée d'opération relevant de l'annexe II A ou II B, il faut au préalable vérifier si l'opération correspond à une élimination ou à une valorisation et elle a affirmé que le cinquième tiret de l'article 7, paragraphe 4, sous a), du règlement ne prévoyait pas d'objection au motif que l'opération envisagée ne consistait pas en une valorisation, mais en une élimination.

32. Le Verwaltungsgerichtshof fait observer, dans l'ordonnance de renvoi, que la procédure applicable au transfert de déchets destinés à être valorisés est moins stricte que celle applicable au transfert de déchets destinés à être éliminés, ce qui semblerait suggérer que l'autorité compétente d'expédition pourrait interdire le transfert de déchets qualifiés par le notifiant de transfert de déchets destinés à être valorisés, si elle constate que cette qualification est incorrecte et que les déchets transférés sont destinés à être éliminés. Cependant, le Verwaltungsgerichtshof considère qu'il est douteux que le règlement confère un tel pouvoir à l'autorité et,

notamment, que le cinquième tiret de l'article 7, paragraphe 4, sous a), du règlement pourrait être appliqué dans de telles circonstances.

33. Le Verwaltungsgerichtshof exprime également des doutes en ce qui concerne l'opinion du ministère fédéral, selon laquelle le fait que l'entreposage de déchets dans les galeries d'une mine (remblais de mine), en vue d'éviter les affaissements, doit être considéré, indépendamment des circonstances concrètes du cas d'espèce, comme une élimination de déchets.

34. Enfin, le Verwaltungsgerichtshof fait remarquer qu'on ne voit pas non plus clairement comment il faut procéder pour qualifier l'utilisation des déchets devant être transférés au titre d'une des opérations visées à l'annexe II de la directive. L'annexe comporte simplement de brèves descriptions des opérations qui sont peu évocatrices en elles-mêmes et font qu'il est presque impossible de qualifier un transfert de déchets dans un cas concret, étant donné que ces descriptions sont tellement générales qu'une utilisation concrète de déchets peut être qualifiée dans de nombreux cas au moyen de plusieurs opérations visées dans l'annexe. En particulier, la distinction entre opérations d'élimination, d'une part, et opérations de valorisation, d'autre part, n'est pas claire, l'annexe ne comportant aucune définition de la valorisation.

35. Par conséquent, le Verwaltungsgerichtshof a suspendu la procédure et a déféré à la Cour de justice les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'autorité compétente d'expédition au sens du règlement (CE) n° 259/93 du Conseil, du 1er février 1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne (ci-après le règlement 259/93), est-elle compétente pour vérifier l'exactitude de la qualification de valorisation selon un procédé de valorisation visé à l'annexe II B de la directive 75/442/CEE donnée par le notifiant aux déchets devant être valorisés, conformément à l'article 6, paragraphe 5, cinquième tiret du règlement 259/93 et pour interdire le transfert des déchets dans l'hypothèse ou cette qualification est erronée?

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

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

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

4) Tout entreposage de déchets dans une mine, indépendamment des circonstances concrètes dans lesquelles il est réalisé, doit-il être considéré comme une élimination des déchets au sens des dispositions combinées du règlement 259/93 et de l'annexe II A de la directive 75/242/CEE (opération D 12)?

5) Dans l'hypothèse où la quatrième question appelle une réponse négative: quels critères faut-il utiliser pour qualifier une opération comme étant une opération de l'annexe II de la directive 75/442/CEE?»

36. Des observations écrites ont été présentées par ASA, les gouvernements autrichien, allemand et néerlandais ainsi que par la Commission. ASA, le gouvernement autrichien représenté par le ministère fédéral, les gouvernements français et allemand, ainsi que la Commission, étaient représentés à l'audience.

Les principes sur lesquels est basée la réglementation communautaire sur les déchets

37. Avant d'analyser les questions déférées, il est utile de rappeler les principes fondamentaux sur lesquels est basée la réglementation communautaire sur les déchets.

38. La directive consacre expressément le principe d'autosuffisance, prévoyant que les États membres tendent vers l'autosuffisance dans l'élimination des déchets [37]. Ce principe est mentionné dans le préambule du règlement [38] et constitue un des motifs pour lesquels un État membre (soit d'expédition, soit de destination) peut soulever des objections aux transferts de déchets destinés à être éliminés, que ce soit de manière générale ou spécifique [39].

39. Dans la directive, il est également prévu que les mouvements de déchets doivent être réduits et que les États membres prennent les mesures nécessaires à cette fin dans le cadre des plans de gestion des déchets qu'ils sont tenus d'établir en vertu de l'article 7 [40] et qu'ils doivent empêcher les mouvements

37 — Article 5, paragraphe 1.

38 — Septième considérant.

39 — Article 4, paragraphe 3, sous a), i), et article 4, paragraphe 3, sous b), i), résumé au point 24 ci-dessus.

40 — Neuvième considérant du préambule.

de déchets qui ne sont pas conformes à leurs plans de gestion de déchets [41].

40. Ces dispositions doivent maintenant être lues à la lumière de la distinction entre transferts de déchets destinés à être éliminés et transferts des déchets destinés à être valorisés, établie par le règlement, avec pour conséquence que les déchets destinés à être valorisés «devraient pouvoir circuler librement entre les États membres en vue d'y être traités, pour autant que le transport ne crée pas de danger pour l'environnement» [42].

41. Le principe de la correction des atteintes à l'environnement par priorité à la source est énoncé à l'article 174, paragraphe 2, CE (ancien article 130 R, paragraphe 2, du traité CE) en tant que fondement de la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement; il est également énoncé dans la directive 75/442 [43]. Dans le contexte des déchets, ce principe est souvent qualifié de principe de proximité; la Cour a déclaré que le principe exige que les déchets soient éliminés aussi près que possible du lieu de leur production, en vue de limiter leur transport autant que faire se peut [44]. Une règle nationale exigeant que l'élimination des déchets soit faite sur le territoire national reflète la poursuite d'un objectif qui est conforme à ce principe et, par conséquent, a été considérée par la Cour comme n'étant pas contraire à la directive 84/631/CEE du Conseil, du 6 décembre 1984, relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté des transferts transfrontaliers de déchets dangereux (JO L 326, p. 31), à laquelle a succédé le règlement [45].

Les trois premières questions déférées

42. Par les trois premières questions déférées, la juridiction nationale cherche en substance à savoir si le droit communautaire autorise l'autorité compétente de l'État membre d'expédition à vérifier l'exactitude de la qualification de l'opération envisagée sur les déchets, donnée par le notifiant, et à interdire le transfert si cette qualification est inexacte.

L'autorité compétente d'expédition peut-elle vérifier l'exactitude de la qualification?

43. Dans la première partie de la première question, la juridiction de renvoi demande si l'autorité compétente d'expédition peut vérifier l'exactitude de la qualification des déchets devant être transportés aux fins de leur valorisation, donnée par le notifiant.

41 — Article 7, paragraphe 3.

42 — Arrêt du 25 juin 1998, Dusseldorp e.a. (C-203/96, Rec. p. I-4075, point 33).

43 — Article 5, paragraphe 2.

44 — Arrêt du 9 juillet 1992, Commission/Belgique (C-2/90, Rec. p. I-4431, point 34).

45 — Arrêt du 10 mai 1995, Commission/Allemagne (C-422/92, Rec. p. I-1097, point 34).

44. Seule ASA affirme qu'il convient de répondre par la négative à cette question, les gouvernements autrichien, français, allemand et néerlandais, ainsi que la Commission, s'accordant pour affirmer qu'il convient d'y répondre par l'affirmative.

45. ASA fonde son argument essentiellement sur deux motifs.

46. Premièrement, certaines des objections prévues par le règlement pour les cas de transferts de déchets destinés à être valorisés [46] ne concernent qu'une des autorités d'expédition ou de destination: étant donné que les autorités ne peuvent soulever que les objections qui relèvent de leur compétence, certaines objections ne peuvent être soulevées que par la seule autorité de destination. L'objection soulevée par le ministère fédéral sur la base du cinquième tiret de l'article 7, paragraphe 4, sous a), suppose une connaissance de l'installation de valorisation au lieu de destination, des coûts de valorisation et d'élimination dans le pays de destination, etc., qui ne sauraient être manifestement vérifiés que par l'autorité d'expédition (notamment en raison du délai de trente jours prévu par le règlement [47]), mais qui peuvent certainement être vérifiés par l'autorité de destination. De plus, si les deux autorités pouvaient soulever des objections sur la base du cinquième tiret de l'article 7, paragraphe 4, sous a), il y aurait un risque de décisions divergentes.

47. Deuxièmement, ASA fait valoir que, puisque les déchets relèvent de la notion de «marchandises» [48], le règlement doit être interprété à la lumière du principe de libre circulation des marchandises. Étant donné que ni le principe d'autosuffisance ni le principe de proximité ne s'applique au transfert de déchets destinés à être valorisés [49], le règlement consacre la primauté de la valorisation (article 3 de la directive). L'autorité de destination peut soulever une objection fondée sur la qualification inexacte de l'opération et destinée à protéger la santé et l'environnement; du point de vue de la libre circulation des marchandises, toutefois, il n'y a aucune justification pour accorder le droit de soulever une telle objection à l'autorité d'expédition, étant donné que cela encouragerait le protectionnisme.

48. Les gouvernements autrichien, français, allemand et néerlandais, ainsi que la Commission avancent plusieurs arguments à l'appui de l'opinion selon laquelle il convient de répondre par l'affirmative à la première partie de la première question de la juridiction nationale. En outre, leurs observations révèlent une préoccupation commune, à savoir que, si l'autorité d'expédition ne peut vérifier l'exactitude de la qualification, la procédure sera ouverte aux abus de la part d'opérateurs non scrupuleux, qui pourraient être tentés de qualifier comme étant destinés à être valorisés des déchets qui, en fait, sont destinés à une opération d'élimination, évitant ainsi la procédure plus stricte qui devrait être appliquée à un tel transfert.

46 — Énumérés à l'article 7, paragraphe 4, sous a); voir le point 25 ci-dessus.

47 — Article 7, paragraphe 2.

48 — Arrêt Commission/Belgique, cité à la note 44.

49 — Arrêt Dusseldorp e.a., cité à la note 42.

49. Nous ne pensons pas que les arguments d'ASA sont convaincants.

50. Premièrement, nous ne sommes pas d'accord avec ses arguments basés sur la libre circulation des marchandises. Il est clair que, dans le contexte du transport de déchets, l'importance des préoccupations environnementales justifie pleinement la dérogation aux principes normaux de libre circulation. Ainsi que la Cour l'a déclaré dans l'arrêt Parlement/Conseil [50], l'objectif du règlement n'est pas de définir les caractéristiques que doivent posséder les déchets pour circuler librement dans le marché intérieur, mais de fournir un système harmonisé de procédures par lesquelles la circulation des déchets peut être limitée afin d'assurer la protection de l'environnement. Dans le cas de déchets destinés à être éliminés, notamment, les principes de proximité et d'autosuffisance impliquent clairement une obligation incombant aux États membres de ne pas transférer ailleurs des déchets destinés à être éliminés, s'ils peuvent être éliminés dans une installation nationale plus proche, selon une méthode respectueuse de l'environnement.

51. De même, le fait que le règlement envisage l'application de doubles contrôles (par l'État membre d'importation et celui d'exportation) est, selon nous, également justifié — quoique exceptionnellement — par des motifs environnementaux. La nécessité de procéder à des doubles contrôles est particulièrement évidente dans le cas de transferts de déchets destinés à être éliminés: l'État d'expédition peut avoir un intérêt particulier à empêcher l'exportation de déchets dangereux destinés à être éliminés dans un État membre voisin, étant donné que l'élimination pourrait avoir des conséquences environnementales graves pour l'État d'expédition [51]; l'État de destination peut également avoir un intérêt à empêcher l'importation de déchets destinés à être éliminés sur son territoire [52].

52. De même, nous ne sommes pas convaincu par l'argument d'ASA selon lequel l'autorité d'expédition n'est pas en mesure de vérifier si l'opération envisagée est une opération de valorisation ou d'élimination. Le règlement exige que le notifiant inclue des informations détaillées dans le document de suivi concernant les déchets eux-mêmes et les opérations envisagées [53]. En outre, les autorités compétentes peuvent demander des informations et des documents complémentaires [54]. Nous ne sommes pas d'accord avec ASA lorsque cette dernière affirme que l'autorité d'expédition ne saurait vérifier les détails de l'opération de valorisation envisagée dans le délai de trente jours fixé à l'article 7, paragraphe 2. On pourrait également faire observer que, dans le cas de transfert de déchets destinés à être éliminés, lorsqu'il est admis que l'autorité compétente d'expédition a davantage

50 — Cité à la note 9, point 26 de l'arrêt.

51 — Voir l'arrêt Commission/Allemagne, cité à la note 45, au point 41.

52 — Voir, de manière générale, l'arrêt Commission/Belgique, cité à la note 44.

53 — Voir les premier, quatrième et cinquième tirets de l'article 3, paragraphe 5 (en ce qui concerne l'élimination), et les premier, quatrième, cinquième, sixième, septième et huitième tirets de l'article 6, paragraphe 5 (en ce qui concerne la valorisation).

54 — Article 3, paragraphe 4 (déchets destinés à être éliminés), et article 6, paragraphe 4 (déchets destinés à être valorisés).

de pouvoirs d'objection, le délai fixé à l'article 4, paragraphe 2, sous b), est de vingt jours.

53. En revanche, nous considérons que nombre des arguments soulevés par les États membres et la Commission à l'appui d'une réponse affirmative à la première partie de la première question sont convaincants.

54. En particulier, il nous semble que tout le système du règlement et les principes sur lesquels il est basé seraient mis en péril si l'autorité d'expédition n'était pas en droit de vérifier l'exactitude de la qualification de l'opération envisagée sur les déchets. Il serait peu utile d'avoir une procédure applicable aux transferts de déchets destinés à être éliminés qui serait plus stricte que celle applicable aux transferts de déchets destinés à être valorisés et de donner à l'autorité compétente d'expédition de larges motifs d'objection aux transferts de déchets destinés à être éliminés, si ce pouvoir d'objection pouvait — en fait — être irrémédiablement annulé parce que le notifiant fait une erreur dans la qualification de l'opération envisagée.

55. Ainsi que nous le verrons ci-après, dans le cadre des quatrième et cinquième questions déférées, il est parfois difficile d'établir une distinction entre opérations d'élimination et opérations de valorisation. Par conséquent, on peut s'attendre à ce que, à l'occasion, un notifiant qualifie de manière inexacte les déchets devant être transférés, que ce soit de bonne foi ou — ainsi que certaines parties ayant soumis des observations à la Cour le craignent — dans le but d'éviter la procédure plus stricte applicable aux transferts destinés à être éliminés. Le fait d'empêcher l'autorité d'expédition de vérifier l'exactitude de la qualification initiale du notifiant serait, selon nous, incompatible avec le principe selon lequel les déchets doivent être éliminés aussi près que possible de l'endroit de leur production afin de limiter leur transport autant que faire se peut et avec le principe selon lequel les États membres doivent tendre vers l'autosuffisance dans l'élimination des déchets. En outre, il n'est pas inconcevable qu'un notifiant puisse lui-même émettre des doutes dans la notification quant à l'exactitude de la qualification; toutefois, il serait certainement absurde que, dans ces circonstances, l'autorité compétente d'expédition n'ait aucun pouvoir de vérification.

56. On pourrait trouver d'autres arguments en faveur de cette opinion dans le texte du règlement. Le cinquième tiret de l'article 7, paragraphe 4, sous a)[55], par exemple, envisage clairement que l'autorité compétente d'expédition peut faire certaines constatations de fait relatives à l'opération de valorisation envisagée; par conséquent, il n'est pas exact d'affirmer — ainsi que le fait ASA — que cette autorité ne saurait vérifier de tels éléments. En outre, la condition (figurant aux articles 3, paragraphe 5, et 6, paragraphe 5) exigeant du notifiant qu'il fournisse des informations détaillées dans la notification, ainsi que le pouvoir (en vertu des articles 3, paragra-

55 — Décrit au point 25 ci-dessus.

phe 4, et 6, paragraphe 4) de toutes les autorités compétentes de demander des informations et des documents complémentaires sont vraisemblablement destinés à faciliter la vérification par les autorités compétentes concernées, et l'autorité compétente d'expédition peut — ainsi que nous l'avons expliqué [56] — être légitimement préoccupée par le fait d'empêcher un transfert de déchets destinés en réalité à être éliminés.

57. Mais, la raison peut-être la plus simple et la plus convaincante militant en faveur de l'opinion selon laquelle l'autorité d'expédition peut vérifier l'exactitude de la qualification est que, ce faisant — et, dans certains cas, seulement ce faisant —, elle peut assurer que les déchets sont transférés conformément au règlement, ainsi que l'exige l'article 30, paragraphe 1.

L'autorité compétente d'expédition peut-elle interdire un transfert de déchets incorrectement qualifiés de déchets destinés à être valorisés?

58. Par la deuxième partie de sa première question, la juridiction de renvoi demande si l'autorité compétente d'expédition peut interdire un transfert de déchets qui a été incorrectement qualifié de déchets destinés à être valorisés.

59. ASA n'a pas présenté d'observations sur ce point, puisque, sur la base de son approche de la première partie de la première question, cette question ne se pose pas. Cependant, ASA reconnaît, dans le cadre de ses observations sur la troisième question, qu'une qualification qui est délibérément et frauduleusement inexacte peut être considérée comme contraire au droit national de l'État membre d'expédition et que l'autorité compétente d'expédition peut, dans ces circonstances — mais uniquement dans ces circonstances —, soulever des objections quant à la qualification, sur la base du deuxième tiret de l'article 7, paragraphe 4, sous a), qui autorise les autorités compétentes d'expédition et de destination à soulever des objections motivées si le transfert est contraire aux réglementations nationales relatives à la protection de l'environnement, à l'ordre public, à la sécurité publique ou à la protection de la santé. Dans un tel cas, l'autorité d'expédition peut interdire le transfert étant donné que, dans le cas contraire, l'efficacité du droit communautaire serait mise en péril.

60. Les gouvernements autrichien, allemand et néerlandais n'examinent pas spécifiquement la question de savoir si l'autorité d'expédition peut interdire un transfert de déchets incorrectement qualifiés de déchets destinés à être valorisés, bien qu'il ressorte assez clairement de leurs observations relatives à la première question dans son ensemble qu'ils défendent une réponse affirmative. Le gouvernement français, pour sa part, considère qu'une qualification inexacte n'entraîne pas en soi le pouvoir d'interdire le transfert.

56 — Voir point 51 ci-dessus.

61. La Commission fait valoir que, étant donné que le système du règlement — qui vise à garantir la surveillance et le contrôle effectif des transferts de déchets — est basé sur la notification d'un transfert envisagé à un destinataire déterminé, aux fins d'un usage spécifique, il semble logique qu'une procédure «incorrecte» — à savoir, lorsque la qualification ne reflète pas la réalité légale, telle que déterminée par une des autorités compétentes — ne soit pas poursuivie.

62. Selon nous, une fois que l'on a admis que l'autorité d'expédition peut soulever des objections à l'encontre du transfert envisagé, les objectifs de la réglementation et, en fait, le sens commun veulent que cette autorité soit en mesure d'interdire le transfert. Il serait manifestement contraire aux objectifs du règlement et aux principes qui fondent ce dernier qu'une autorité compétente d'expédition ne soit pas en mesure d'interdire un transfert envisagé lorsqu'elle a constaté que ce transfert, bien que formellement qualifié par le notifiant de transfert de déchets destinés à être valorisés, était en réalité un transfert de déchets destinés à être éliminés.

63. L'exercice par l'autorité d'expédition de ses pouvoirs aux fins d'interdire un tel transfert ne laissera bien évidemment pas le notifiant sans recours. S'il accepte la décision de cette autorité, selon laquelle les déchets doivent être requalifiés de déchets destinés à être éliminés, il peut modifier la notification à cet effet, ou présenter une nouvelle notification; s'il n'accepte pas la décision, il peut introduire un recours en justice.

Quelle disposition du droit communautaire autorise l'autorité d'expédition à vérifier la qualification et à interdire un transfert incorrectement qualifié?

64. Les deuxième et troisième questions de la juridiction nationale peuvent être utilement examinées ensemble. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si le cinquième tiret de l'article 7, paragraphe 4, sous a), du règlement peut fonder une objection motivée soulevée par l'autorité compétente d'expédition, au motif que le transfert concerne des déchets destinés à une opération d'élimination et non pas, ainsi que l'a indiqué le notifiant, à une opération de valorisation. Par sa troisième question, qui ne se pose que s'il est répondu par la négative à la deuxième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir quelle disposition autorise l'autorité d'expédition à refuser le transfert de déchets au motif que, contrairement aux informations données par le notifiant, les déchets sont destinés à une opération d'élimination plutôt qu'à une opération de valorisation.

65. Nous rappelons que, en vertu du cinquième tiret de l'article 7, paragraphe 4, sous a), les autorités compétentes de destination et d'expédition peuvent soulever des objections motivées au transfert envisagé «si le rapport entre les déchets valorisables et non valorisables, la valeur estimée des matières qui seront finalement valorisées ou le coût de la valorisation et le coût de l'élimination de la partie non valorisable sont tels que la valorisation ne se justifie pas d'un point de vue économique et écologique». En vertu du premier

tiret de cette disposition, les autorités compétentes peuvent soulever des objections motivées «conformément à la directive 75/442/CEE, et notamment à son article 7». L'article 7 de la directive exige des États membres qu'ils établissent des plans de gestion des déchets.

66. ASA fait valoir que, même si — contrairement à son moyen principal relatif à la première question — l'autorité d'expédition avait le pouvoir de vérifier l'exactitude de la qualification et d'interdire un transfert incorrectement qualifié, son objection ne saurait être basée sur le cinquième tiret de l'article 7, paragraphe 4, sous a), étant donné que ce motif d'objection présuppose sans aucun doute que l'opération envisagée est, d'un point de vue technique, une opération de valorisation. Le gouvernement néerlandais est d'accord pour l'essentiel, alors que le gouvernement français fait valoir que, une fois que l'autorité d'expédition a requalifié l'opération envisagée d'opération d'élimination plutôt que de valorisation, elle ne peut plus invoquer les motifs d'objection aux transferts de déchets destinés à être valorisés, prévus à l'article 7, paragraphe 4.

67. Les gouvernements autrichien et allemand, en revanche, considèrent que l'objection figurant au cinquième tiret de l'article 7, paragraphe 4, sous a), peut être soulevée par l'autorité d'expédition lorsque le transfert de déchets envisagé est destiné à une opération d'élimination et non pas, tel qu'indiqué par le notifiant, à une opération de valorisation, alors que la Commission fait valoir que, bien que le texte des articles 4, paragraphe 2, sous c), et 7, paragraphe 2, du règlement suggère que les motifs d'objection visés à l'article 4, paragraphe 3, et à l'article 7, paragraphe 4, sont exhaustifs, une objection au motif que la qualification de l'opération proposée est inexacte est d'un type différent et peut être soulevée même si elle n'est pas explicitement mentionnée dans ces dispositions.

68. Nous sommes d'accord avec ASA et le gouvernement néerlandais pour affirmer que le motif d'objection mentionné au cinquième tiret de l'article 7, paragraphe 4, sous a), ne vise pas les circonstances envisagées par la juridiction nationale. Selon nous, ce motif est clairement destiné à être soulevé lorsque les informations données dans le document de suivi, en application des trois derniers tirets de l'article 6, paragraphe 5 (la méthode envisagée pour l'élimination des résidus après recyclage, le volume des matières recyclées par rapport aux résidus, la valeur estimée des matières recyclées), suggèrent que l'opération de valorisation proposée n'a pas de sens du point de vue économique ou écologique. Dans ce contexte, il faut avoir à l'esprit le fait que, bien que la réglementation communautaire en matière de déchets consacre la primauté de la valorisation sur l'élimination, cela ne signifie pas que toute opération de valorisation proposée doit être approuvée: la légalité des opérations de valorisation est elle-même soumise aux considérations de protection de l'environnement qui sont prépondérantes [57].

57 — Article 4 de la directive: voir le point 10 ci-dessus.

69. Cependant, le fait que l'autorité compétente d'expédition ne saurait invoquer le cinquième tiret de l'article 7, paragraphe 4, sous a), comme motif d'objection à un transfert de déchets proposé, qui a été incorrectement qualifié de transfert de déchets destinés à être valorisés, ne signifie pas que cette autorité est sans pouvoir pour empêcher un tel transfert. L'article 30, paragraphe 1, du règlement exige que les États membres «prennent les mesures nécessaires pour assurer que les transferts de déchets ont lieu conformément aux dispositions du présent règlement». Selon nous, cette disposition générale donne amplement le pouvoir à l'autorité compétente d'expédition d'empêcher un transfert de déchets qui a été incorrectement qualifié de transfert de déchets destinés à être valorisés: il nous semble tout à fait clair qu'un tel transfert ne saurait être conforme au règlement, étant donné que, par hypothèse, l'opération a reçu une qualification inexacte, contraire aux définitions de ces opérations adoptées dans le règlement.

70. Par conséquent, en ce qui concerne les trois premières questions déférées, nous concluons que l'autorité compétente d'expédition peut, en vertu de l'article 30 du règlement, à la fois vérifier si les déchets destinés à être transférés ont été correctement qualifiés de déchets destinés à être éliminés ou de déchets destinés à être valorisés et empêcher un transfert de déchets qui n'a pas été correctement qualifié.

Les quatrième et cinquième questions déférées

71. Les quatrième et cinquième questions de la juridiction nationale peuvent aussi être utilement examinées ensemble. Par la quatrième question, la juridiction nationale cherche à savoir si tout entreposage de déchets dans une mine doit être considéré comme étant une opération d'élimination au sens de la réglementation, sans tenir compte des circonstances de l'espèce. Par la cinquième question, qui ne se pose que s'il est répondu par la négative à la quatrième question, la juridiction nationale demande quels critères déterminent qu'une opération relève d'une opération de l'annexe II de la directive.

72. Les gouvernements français et néerlandais, ainsi que la Commission, font valoir qu'il convient de répondre par l'affirmative à la quatrième question: tout entreposage de déchets dans une mine est, par définition, une opération d'élimination au sens du point D 12 de l'annexe II A, «[s]tockage permanent (par exemple, placement de conteneurs dans une mine, etc.)»; le gouvernement néerlandais et la Commission ajoutent qu'elle pourrait être également classée au point D 1 [«[d]épôt sur ou dans le sol (par exemple, mise en décharge, etc.)»] ou D 3 [«[i]njection en profondeur (par exemple, injection des déchets pompables dans des puits, des dômes de sel ou des failles géologiques naturelles, etc.)»].

73. ASA ainsi que les gouvernements autrichien et allemand considèrent qu'il

convient de répondre par la négative à la quatrième question, et ils concluent que la question de savoir si l'opération de remblayage de mine est une opération de valorisation ou d'élimination doit être appréciée au cas par cas. Il y a un large consensus dans les observations quant aux critères applicables, bien que, comme on pouvait s'y attendre, des conclusions différentes sont tirées de l'application de ces critères à l'opération en cause. ASA et le gouvernement allemand concluent qu'il s'agit d'une opération de valorisation, au sens du point R 5 de l'annexe II A. Dans ses observations écrites, le gouvernement autrichien n'a pas cherché à qualifier l'opération en cause dans la procédure au principal, se contentant d'exposer (conformément aux termes de la question déférée) ce qu'il considérait comme étant les critères applicables, bien que, à l'audience, il ait suggéré qu'il s'agissait d'une opération d'élimination relevant du point D 12 de l'annexe II B.

74. Tant le gouvernement allemand que la Commission reconnaissent qu'une utilisation particulière des déchets peut, en pratique, être à la fois une opération de valorisation et une opération d'élimination, mais tous deux en tirent des conclusions différentes. Le gouvernement allemand fait valoir que le fait de considérer automatiquement de telles opérations comme étant des opérations d'élimination plutôt que des opérations de valorisation serait contraire à la directive, qui exige d'encourager la valorisation. En revanche, la Commission considère que les objectifs de la réglementation en matière de déchets indiquent que la procédure plus stricte régissant les transferts de déchets destinés à être éliminés s'appliquera néanmoins.

75. Il ne nous semble pas approprié de répondre à la quatrième question de la juridiction nationale dans les termes absolus dans lesquels elle est rédigée. Les observations soumises à la Cour se sont concentrées, comme on pouvait s'y attendre, sur le type d'opération en cause dans la procédure au principal et nous considérons qu'il serait imprudent, dans le contexte de la présente affaire, de chercher à imposer une réponse définitive qui s'appliquerait à tous les autres types envisageables d'entreposage dans une mine. En outre, il nous semble parfaitement possible de fournir à la juridiction nationale les informations dont elle a besoin pour résoudre le litige dont elle est saisie, sans imposer de règle générale. Par conséquent, nous passons à l'examen de la cinquième question, pour laquelle la plupart des observations soumises pour la quatrième question sont également pertinentes.

76. Par sa cinquième question, la juridiction nationale cherche en substance à savoir quels critères déterminent qu'une opération donnée — en l'espèce, l'entreposage de déchets dans une mine — est une opération d'élimination ou de valorisation. Nous rappellerons que cette distinction est d'une importance primordiale pour l'issue du litige au principal puisque le règlement prescrit des procédures pour le transport transfrontalier de déchets qui diffèrent selon que les déchets sont destinés à être valorisés ou éliminés. Il y a des conséquences additionnelles pour l'opération elle-même, étant donné que, en vertu de la directive, les conditions d'obtention d'un permis pour effectuer des opérations d'élimination sont plus strictes que dans le cas d'opérations de valorisation. Par conséquent, il y a un risque réel pour que les opérations d'élimination soient délibéré-

ment qualifiées d'opérations de valorisation en vue d'éviter ces conditions plus strictes; il s'ensuit qu'il est impératif que les opérations proposées soient examinées avec soin et que leur qualification soit vérifiée.

77. Nous ne sommes pas d'accord avec les observations du gouvernement allemand et de la Commission selon lesquelles un usage particulier de déchets peut relever à la fois d'une opération de valorisation et d'une opération d'élimination. La réglementation communautaire en matière de déchets reposait historiquement sur une distinction entre déchets destinés à être valorisés et déchets destinés à être éliminés [58]. La cohérence et l'efficacité de cette réglementation seraient mises en péril si une opération donnée pouvait relever des deux catégories. Il n'est pas inconcevable, toutefois, qu'une opération donnée puisse avoir des éléments relevant à la fois de la valorisation et de l'élimination, auquel cas il nous paraît clair que les objectifs de la réglementation exigent que l'opération soit traitée comme une opération d'élimination, avec les conséquences que cette qualification entraîne.

78. Nous ne sommes pas non plus d'accord avec l'argument du gouvernement allemand qui revient à soutenir que, lorsque la qualification exacte n'est pas évidente, une opération doit être qualifiée d'opération de valorisation, afin de refléter le fait que la directive donne priorité à la valorisation par rapport à l'élimination. Le principe de priorité de la valorisation sur l'élimination, consacré à l'article 3, paragraphe 1, sous b), de la directive [59], signifie uniquement — ainsi que le texte l'indique — que la valorisation doit être encouragée: le sens commun suggère que la valorisation sera, en général, plus respectueuse de l'environnement que l'élimination. La priorité donnée à la valorisation reconnaît que cette dernière est vraisemblablement plus dans l'intérêt de la protection de l'environnement que l'élimination. Par conséquent, il est d'autant plus essentiel de s'assurer que les déchets destinés à une opération incluant des éléments d'élimination — et donc susceptible d'être moins réconciliable avec ces intérêts — ne sont pas transférés en appliquant la procédure moins rigoureuse applicable au transfert de déchets destinés à être valorisés.

79. Les observations relatives à la quatrième et à la cinquième questions proposent essentiellement les critères applicables suivants: i) la possibilité de réutiliser les déchets après l'opération; ii) la mesure dans laquelle les déchets sont dangereux et iii) l'objectif de l'opération et l'utilité des déchets pour cette opération.

80. Premièrement, tant le gouvernement français que le gouvernement néerlandais considèrent comme déterminante la question de savoir si les déchets peuvent être réemployés après l'opération. Le gouvernement néerlandais fait observer que l'arti-

58 — Voir point 5 ci-dessus.

59 — Exposé au point 7 ci-dessus.

cle 3, paragraphe 1, sous b), premier tiret [60], de la directive donne comme exemple de valorisation «recyclage, réemploi, récupération ou toute autre action visant à obtenir des matières premières secondaires». «Recyclage ou récupération d'autres matières organiques», figurant au point R 5 de l'annexe II B, désignerait des opérations destinées à récupérer des matières premières dans les déchets et à les rendre réutilisables. Le fait de placer des déchets dans une mine ne relèverait pas de cet intitulé, étant donné qu'il n'y serait pas question de récupération et que les déchets ne sauraient plus être utilisés comme matière première secondaire dans un nouveau cycle.

81. La Commission, au contraire, considère que la «valorisation» peut être comprise comme incluant l'utilisation directe et utile des déchets à une fin déterminée. Bien que la directive ne comporte aucune définition explicite de la valorisation, se contentant de fournir des exemples, la Commission considère également que l'on peut trouver certaines indications dans l'article 3, paragraphe 1, sous b), premier tiret. Elle conclut que même une utilisation directe et ciblée des déchets dans leur forme non modifiée peut, en principe, être une valorisation, par exemple via «l'épandage sur le sol au profit de l'agriculture ou de l'écologie» tel que mentionné au point R 10 de l'annexe II B. Le fait de déposer des déchets dans une mine en tant que remblai dans un but stabilisateur pourrait, par conséquent, être une valorisation au sens d'un réemploi des déchets et, dans le même temps, une élimination au sens d'un dépôt ou d'un stockage permanent.

82. Bien que nous considérions que l'on peut déduire de l'expression «opération de valorisation» elle-même et de la liste figurant à l'annexe II B que l'expression «valorisation» recouvre généralement un processus par lequel des marchandises sont remises dans leur état originel ou transformées en un état utilisable ou par lequel certains éléments utilisables sont extraits ou produits [61], nous sommes d'accord avec la suggestion de la Commission selon laquelle certaines utilisations des déchets sous leur forme inchangée peuvent, exceptionnellement, être une valorisation, par exemple via une «utilisation principale comme combustible ou autres sources d'énergie» relevant du point R 1 de l'annexe II B ou via un «épandage sur le sol au profit de l'agriculture ou de l'écologie» en vertu du point R 10. Par conséquent, nous concluons que la question de savoir si les déchets peuvent être réemployés après une opération déterminée ne constitue pas un critère décisif pour qualifier cette opération d'élimination ou de valorisation.

83. Deuxièmement, ASA et le gouvernement autrichien font valoir que la mesure dans laquelle les déchets utilisés sont dangereux est pertinente: plus les déchets utilisés sont dangereux, plus il est vraisemblable que l'opération sera une élimination. ASA ajoute que lorsqu'il n'y a pas de risque de préjudice pour l'environnement, comme dans le cas de déchets non dangereux tels

60 — Exposé au point 4 ci-dessus.

61 — Voir, en outre, les points 52 à 54 des conclusions que nous avons présentées dans l'affaire Tombesi e.a. (arrêt du 25 juin 1997, C-304/94, C-330/94, C-342/94 et C-224/95, Rec. p. I-3561).

que ceux en cause dans la procédure au principal — selon ASA [62] —, il n'est pas nécessaire d'adopter une qualification telle que l'élimination, qui entraîne des conséquences juridiques plus strictes.

84. Nous ne sommes pas d'accord avec l'argument selon lequel la nature dangereuse des déchets utilisés est pertinente pour déterminer si une opération donnée est une valorisation ou une élimination. La valorisation de déchets dangereux n'est pas une contradiction: en effet, la valorisation de certaines catégories de tels déchets est régie par différents instruments communautaires [63]. En outre, on ne saurait manifestement pas soutenir l'argument d'ASA selon lequel il n'est pas nécessaire de qualifier une opération sur des déchets non dangereux d'élimination, étant donné qu'il n'y aurait pas de risque de préjudice pour l'environnement: la qualification de déchets en tant que déchets dangereux ou non dangereux est distincte de la qualification d'une opération en tant que valorisation ou élimination; il est possible d'éliminer ou de valoriser des déchets non dangereux d'une manière qui porte préjudice à l'environnement; de la même manière, il est possible [64] d'éliminer ou de valoriser des déchets dangereux d'une manière respectueuse de l'environnement.

85. Troisièmement, ASA et les gouvernements autrichien et allemand sont d'accord pour affirmer que l'objet de l'opération et l'utilité des déchets à cet effet sont des critères pertinents, bien que ASA se contente d'affirmer que l'opération doit avoir pour objet la valorisation et que les déchets utilisés doivent convenir à cette opération, ce qui ne nous est pas d'un grand secours. Les deux gouvernements se concentrent essentiellement sur la question de savoir si l'opération est nécessaire pour des motifs techniques ou de sécurité, par exemple (dans le cas de remblais de mine) pour garantir la stabilité, et sur la question de savoir si les déchets utilisés ont des propriétés spécifiques qui les font convenir pour cette opération, par exemple (de nouveau dans le cas de remblais de mine) des propriétés hydrauliques et de résistance à la pression. ASA et le gouvernement allemand ajoutent que, étant donné que l'objet de la directive est de protéger les ressources naturelles en encourageant la récupération des déchets par le recyclage, le réemploi, la récupération ou tout autre procédé [65], il convient également d'examiner si l'opération utilise des déchets en lieu et place de matières premières primaires (par exemple, dans le cas de remblais de mine, les excavations de nouvelles mines ou des ressources naturelles, tel le sable ou le gravier), auquel cas il s'agira de valorisation. Nous sommes d'accord avec cette proposition. Toutefois, il nous semble que ce critère consiste essentiellement en un autre aspect du critère plus général mentionné ci-dessus, à savoir l'objectif d'une

62 — Voir note 17.

63 — Voir, par exemple, la directive 75/439/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées (JO L 194, p. 23), telle que modifiée par la directive 87/101/CEE du Conseil, du 22 décembre 1986 (JO 1987, L 42, p. 43); la directive 94/67/CE du Conseil, du 16 décembre 1994, concernant l'incinération de déchets dangereux (JO L 365, p. 34), et 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).

64 — Et, en effet, cela est en principe requis: l'article 4 de la directive — reflété dans la note préfaçant les annexes II A et II B, exposée au point 10 ci-dessus — requiert des États membres qu'ils «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».

65 — Voir, notamment, le préambule et l'article 3, paragraphe 1, sous b), premier tiret.

opération donnée et l'utilité des déchets utilisés pour cette opération.

86. Selon nous, le critère de l'objectif principal d'une opération est le bon critère pour déterminer si cette opération doit être qualifiée d'élimination ou de valorisation. La question déterminante consiste à savoir si les déchets sont utilisés — ou réemployés — dans un but réel. En d'autres termes, s'il n'y avait pas de déchets disponibles pour une opération donnée, cette opération serait-elle néanmoins réalisée en utilisant d'autres matériaux? En appliquant ce critère au cas d'un dépôt de déchets aux fins de remplir des galeries dans une mine désaffectée, il serait nécessaire de déterminer si, en l'absence de ces déchets, les personnes responsables de la mine auraient dû convenir de faire remplir la mine avec un autre matériau dans un but indépendant de l'entreposage de déchets, par exemple pour des motifs techniques ou de sécurité, ayant trait à la mine elle-même.

87. Ce critère nous paraît refléter au mieux le système de la directive; il a également l'avantage de la simplicité. De plus, il accommode les critères de la pertinence des déchets pour l'opération et de la préservation des ressources matérielles par l'utilisation des déchets, sans rendre l'un de ces critères décisif en soi. Ainsi, si l'opération — par exemple, le remblai de galeries dans une mine désaffectée — était nécessaire pour des motifs techniques ou de sécurité, on s'attendrait manifestement à ce que les déchets utilisés conviennent particulièrement à cette opération, en raison de leurs propriétés spécifiques. Cela suggérerait, à son tour, que, si les déchets n'avaient pas été fournis, une autre matière qui partage ces propriétés aurait été nécessaire, ce qui suggérerait que l'opération était plutôt de la valorisation que de l'élimination. Cependant, il conviendrait de vérifier si tel était le cas: le simple fait qu'une mine désaffectée est remplie avec des déchets qui se trouvent convenir à cette fin ne suffirait pas à qualifier l'opération de valorisation, s'il n'y avait pas de nécessité indépendante pour cette opération.

88. Le critère proposé ci-dessus articule de même un autre facteur qui, bien qu'il n'ait pas été mentionné par les parties qui ont présenté des observations, pourrait, selon nous, être utile pour déterminer si les déchets sont utilisés à des fins propres et indépendantes, c'est-à-dire la question de savoir si le détenteur des déchets paie pour l'opération ou est payé pour celle-ci. La Commission a effectivement suggéré cette approche dans sa communication de 1999, intitulée «Une stratégie communautaire pour la gestion des déchets» [66], qui a jeté les premières bases du règlement. Dans sa communication, la Commission a conclu le débat sur le mouvement des déchets destinés à être éliminés en affirmant ceci: «La situation est différente pour les déchets qui doivent être recyclés par le destinataire. Le détenteur doit payer pour l'élimination finale des déchets. Lorsque des déchets sont destinés à être recyclés, le détenteur des déchets est payé par le recycleur». Alors que cette affirmation pourrait ne pas être absolue — il semble que, dans certains domaines, tel le marché de la récupération des solvants, il est de pratique courante pour le détenteur de payer le dépositaire afin de rendre l'opération de récupération

66 — Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, SEC(89) 934 final, du 18 septembre 1989.

économiquement rentable —, la direction dans laquelle vont les paiements nous semble être potentiellement significative.

89. Par conséquent, nous répondons à la cinquième question de la juridiction nationale que la question de savoir si le dépôt de déchets dans une mine désaffectée est une opération d'élimination ou de valorisation dépend de l'objectif principal de l'opération et, notamment, de la question de savoir si, en l'absence dudit déchet, une autre substance aurait dû être utilisée pour remplir la mine pour des motifs non liés à l'entreposage de déchets.

Conclusion

90. Par conséquent, nous sommes d'avis qu'il convient de répondre comme suit aux questions déférées par le Verwaltungsgerichtshof:

«1) L'article 30 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, confère à l'autorité compétente d'expédition le pouvoir i) de vérifier si les déchets destinés à être transférés ont été correctement qualifiés de déchets destinés à être éliminés ou de déchets destinés à être valorisés et ii) d'interdire un transfert de déchets qui ont été qualifiés de manière incorrecte.

2) La question de savoir si un dépôt de déchets dans une mine désaffectée est une opération d'élimination ou de valorisation dépend de l'objectif principal de l'opération et, notamment, de la question de savoir si, en l'absence dudit déchet, une autre substance aurait dû être utilisée pour remplir la mine, pour des motifs non liés à l'entreposage de déchets.»