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

présentées le 24 avril 1997 *

1. Dans la procédure au principal, l'ASBL Inter-Environnement Wallonie (ci-après « Inter-Environnement ») demande au Conseil d'État de Belgique d'annuler, en tout ou en partie, l'arrêté sur les déchets toxiques ou dangereux adopté le 9 avril 1992 par l'exécutif régional wallon (ci-après l'« arrêté »). Dans son arrêt du 29 mars 1996, qui contient sa demande préjudicielle, le Conseil d'État a déjà statué sur cinq des six moyens présentés par Inter-Environnement et a annulé certaines dispositions de cet arrêté. Le moyen restant a amené le Conseil d'État à demander une décision préjudicielle sur deux questions de droit communautaire ayant trait, premièrement, à son pouvoir de contrôler la légalité d'une mesure nationale adoptée avant l'expiration du délai de transposition d'une directive et, deuxièmement, à la portée de la notion de déchet dans la législation communautaire relative aux déchets, en ce qui concerne, en particulier, les matières produites ou utilisées dans des processus industriels.

2. Le moyen invoqué par Inter-Environnement vise spécifiquement l'article 5, paragraphe 1, de la réglementation nationale, qui dispose:

« Sont soumises à autorisation l'implantation et l'exploitation d'une installation de regroupement, de prétraitement, d'élimination ou de valorisation de déchets toxiques ou dangereux, non intégrée dans un processus de production industrielle et traitant des déchets en provenance de tiers... ».

3. Selon Inter-Environnement, cette disposition exclut, à tort, de l'exigence d'autorisation les déchets toxiques ou dangereux faisant partie intégrante d'un processus industriel. Le moyen est divisé en deux branches.

4. Premièrement, Inter-Environnement soutient que l'article 5, paragraphe 1, de l'arrêté est contraire à l'article 11 de la directive 75/442/CEE du Conseil, relative aux déchets [1], telle que modifiée par la directive 91/156/CEE (dans la suite des présentes conclusions, toutes les mentions de la directive 75/442 visent le texte modifié de celle-ci) [2], et à l'article 3 de la directive 91/689/CEE du Conseil relative aux déchets dangereux [3].

* Langue originale: l'anglais.

1 — Directive du 15 juillet 1975 (JO L 194, p. 39).

2 — Directive du Conseil, du 18 mars 1991, modifiant la directive 75/442 (JO L 78, p. 32).

3 — Directive du 12 décembre 1991 (JO L 377, p. 20).

5. Dans son arrêt, le Conseil d'État conclut que l'article 5, paragraphe 1, de l'arrêté n'est pas conforme à ces dispositions. Les articles 9 et 10 de la directive 75/442 soumettent à des conditions d'autorisation les établissements et les entreprises qui effectuent des opérations d'élimination ou de valorisation de déchets visées par la directive. L'article 11 de la directive permet aux États membres de dispenser de l'exigence d'autorisation les établissements ou entreprises assurant eux-mêmes l'élimination de leurs propres déchets sur les lieux de production [article 11, paragraphe 1, sous a)] et les établissements ou entreprises qui valorisent des déchets [article 11, paragraphe 1, sous b)]. Toutefois, cette exemption ne peut s'appliquer que si certaines conditions sont réunies: les autorités compétentes doivent avoir adopté des règles générales dans certains domaines pour chaque type d'activité; en outre, les types ou les quantités de déchets et les méthodes d'élimination ou de valorisation doivent être de nature à assurer le respect des objectifs fondamentaux de la directive, inscrits à l'article 4, d'éviter que la santé de l'homme soit mise en danger et qu'il soit porté atteinte à l'environnement. Le Conseil d'État relève que ces conditions n'ont pas été transposées en droit belge. En outre, l'article 3, paragraphe 1, de la directive 91/689 dispose que le pouvoir d'exempter les établissements ou entreprises assurant l'élimination de leurs propres déchets, prévu à l'article 11, paragraphe 1, sous a), de la directive 75/442, ne s'applique pas aux déchets dangereux visés par cette directive.

6. Le Conseil d'État constate toutefois que l'arrêté litigieux a été adopté avant l'expiration, le 1er avril 1993, du délai de transposition de la directive 91/156; le moyen invoqué par la partie requérante paraît donc se heurter à la règle de droit administratif belge selon laquelle la légalité d'un acte s'apprécie au moment de son adoption.

7. Dans la seconde branche de son moyen, Inter-Environnement fait valoir que l'article 5, paragraphe 1, de l'arrêté est contraire à certaines dispositions du décret du conseil régional wallon du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, et en particulier à son article 3, paragraphe 1. Cette disposition, telle que modifiée par le décret du 25 juillet 1991, définit les déchets comme suit:

« toutes substances ou tous objets qui relèvent des catégories figurant à l'annexe I dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ».

8. Cette disposition vise à mettre en œuvre l'article 1er de la directive 75/442, telle que modifiée, dont les termes sont similaires. Le Conseil d'État estime que le moyen invoqué par Inter-Environnement soulève la question de savoir si une substance ou un objet qui fait partie, directement ou indirectement, d'un processus de production industrielle est un déchet au sens des dispositions communautaires et nationales.

9. En conséquence, le Conseil d'État de Belgique demande à la Cour de statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

« 1) Les articles 5 et 189 du traité CEE s'opposent-t-ils à ce que les États membres prennent une disposition contraire à la directive 75/442/CEE, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, telle que modifiée par la directive 91/156/CEE, du 18 mars 1991, pendant le délai de transposition de celle-ci?

Les mêmes dispositions du traité s'opposent-elles à ce que les États membres adoptent et mettent en vigueur une norme qui se présente comme une transposition de ladite directive et dont les dispositions apparaissent contraires aux prescriptions de cette directive?

2) Une substance visée à l'annexe I de la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets, qui est intégrée, directement ou indirectement, dans un processus de production industrielle, est-elle un déchet au sens de l'article 1er, sous a), de cette directive? »

10. Des observations écrites ont été présentées devant la Cour par Inter-Environnement, par les gouvernements belge, français, allemand, néerlandais et du Royaume-Uni, ainsi que par la Commission. A l'exception des gouvernements belge et allemand, les parties qui viennent d'être mentionnées étaient également représentées à l'audience.

La première question

11. Avant d'examiner la première question de la juridiction nationale, il nous paraît utile d'exposer certains principes fondamentaux concernant les directives, qui découlent du traité et de la jurisprudence existante.

12. En vertu de l'article 189 du traité CE, la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. En vertu de l'article 191, tel que modifié avec effet au 1er novembre 1993 par le traité sur l'Union européenne, les directives adressées à tous les États membres entrent en vigueur à la date qu'elles fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication. Les autres directives prennent effet à la date de leur notification aux destinataires. Avant d'être modifié, l'article 191 du traité CEE prévoyait que toutes les directives prenaient effet à la date de leur notification à leurs destinataires.

13. Bien qu'entrant en vigueur ou prenant effet aux dates indiquées ci-dessus, les directives, qui, à la différence des règlements, ne sont pas directement applicables, accordent invariablement aux États membres un délai pour adopter les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour assurer leur mise en œuvre en droit interne.

14. Dans l'arrêt Ratti [4], la Cour a déclaré ce qui suit:

« ... l'État membre qui n'a pas pris, dans les délais, les mesures d'exécution imposées par la directive, ne peut opposer aux particuliers le non-accomplissement, par lui-même, des obligations qu'elle comporte;

...

... un État membre ne saurait appliquer sa loi interne — même si elle est assortie de sanctions pénales — non encore adaptée à une directive, après l'expiration du délai fixé pour sa mise en œuvre, à une personne qui s'est conformée aux dispositions de ladite directive ».

15. Dans cette même affaire, la Cour était également interrogée sur le point de savoir si une directive était immédiatement et directement applicable, eu égard aux obligations imposées aux États membres depuis la date de sa notification, dans un cas où un particulier s'était conformé aux dispositions de cette directive avant l'expiration du délai de transposition de celle-ci. La Cour a répondu que ce n'était qu'au terme de la période fixée et en cas de défaillance de l'État membre que la directive pouvait avoir des effets à l'égard des particuliers et que, jusqu'à cette date, les États membres conservaient leur liberté d'action [5].

16. En outre, dans les nombreux arrêts qu'elle a rendus à la suite de recours au titre de l'article 169 du traité pour non-transposition de directives, la Cour, en constatant que les États membres avaient manqué aux obligations qui leur incombaient en vertu du droit communautaire, a toujours défini le manquement comme le fait de ne pas avoir adopté les mesures de transposition nécessaires *dans le délai imparti.*

17. Dans les conclusions qu'il a présentées sous l'arrêt Teuling [6], l'avocat général M. Mancini a néanmoins indiqué que la liberté législative des États membres à la suite de l'adoption d'une directive était soumise à certaines limites:

« ... elle ne comporte pas le pouvoir d'aggraver la non-conformité à laquelle la directive entend remédier. Il y a lieu de

4 — Arrêt du 5 avril 1979 (148/78, Rec. p. 1629, points 22 à 24).

5 — Points 43 et 44 des motifs et point 5 du dispositif de l'arrêt. Voir également l'arrêt du 3 mars 1994, Vaneetveld (C-316/93, Rec p. I-763, point 16).

6 — Arrêt du 11 juin 1987 (30/85, Rec. p. 2497, point 7 des conclusions).

considérer, entre autres, le fait que les dispositions arrêtées au cours de la période de transition doivent nécessairement être appréciées comme des mesures destinées à transposer l'acte communautaire; et des mesures de ce genre sont à tout le moins tenues de ne pas contredire les dispositions que cet acte contient ».

18. Les remarques ainsi formulées par l'avocat général M. Mancini s'inscrivaient dans le contexte de règles nationales adoptées au cours du délai de transposition de la directive 79/7/CEE [7], dont il était allégué qu'elles renforçaient des discriminations fondées sur le sexe en matière d'octroi de prestations d'incapacité de travail. La Cour n'a toutefois pas estimé nécessaire de statuer sur cette question dans son arrêt.

19. Dans la présente affaire, Inter-Environnement et la Commission proposent à la Cour de répondre par l'affirmative aux deux parties de la première question déférée par la juridiction nationale.

20. Inter-Environnement souligne qu'elle ne cherche pas à remettre en cause le principe selon lequel les particuliers ne peuvent invoquer les dispositions d'une directive devant les juridictions nationales qu'à partir de l'expiration du délai de transposition. Dans son recours devant le Conseil d'État, elle ne cherche pas à faire valoir des droits individuels. Elle demande l'annulation de la réglementation nationale aux motifs que celle-ci est contraire à une règle supérieure, à savoir la directive communautaire qu'elle a pour objet de mettre en œuvre. En droit belge, un recours de ce type doit être formé dans un délai de soixante jours à compter de la publication de la mesure en cause. Si aucune obligation du type de celle décrite dans la première question n'incombait à l'exécutif régional wallon, il n'y aurait aucun recours possible contre une mesure de transposition adoptée plus de soixante jours avant l'expiration du délai de transposition. Les recours fondés sur le droit communautaire seraient, en conséquence, traités de manière moins favorable que les recours fondés sur le droit national.

21. Inter-Environnement estime que la légalité des mesures nationales de transposition peut être contrôlée même avant l'expiration du délai imparti. Dans le cadre d'un tel contrôle, il y a lieu de tenir compte du devoir de coopération qui découle de l'article 5 du traité et qui impose aux États membres l'obligation d'assurer la transposition correcte des directives. Toujours selon Inter-Environnement, la situation est particulièrement claire en l'espèce, étant donné que l'arrêté litigieux se définit expressément comme une mesure de transposition.

22. La Commission soutient que l'adoption d'une directive implique une obligation de « standstill » fondée sur les articles 5 et 189 du traité. Un État membre ne peut adopter

7 — Directive du Conseil, du 19 décembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale (JO 1979, L 6, p. 24).

aucune nouvelle mesure susceptible d'accroître la disparité entre les règles nationales et les règles communautaires. L'adoption d'une telle mesure serait de nature à compromettre la réalisation d'un ou de plusieurs des objectifs de la directive et créerait une insécurité juridique pour les particuliers. En conséquence, la question de savoir si une mesure déterminée vise spécifiquement à transposer une directive est dénuée de pertinence.

23. Dans ses observations écrites, la Commission a déclaré que le manquement d'un État membre aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive ne pouvait être constaté qu'après l'expiration du délai de transposition. A l'audience, elle a indiqué qu'un recours au titre de l'article 169 du traité pourrait néanmoins être formé contre un État membre afin de faire constater la violation de l'obligation de « standstill » elle-même. La Commission admet toutefois que cette obligation ne crée pas de droits dans le chef des particuliers avant l'expiration du délai de transposition.

24. Les gouvernements belge, français, néerlandais et du Royaume-Uni proposent tous à la Cour de répondre par la négative à la première question. Le gouvernement allemand n'a pas présenté d'observations sur cette question.

25. Le gouvernement néerlandais admet que l'adoption d'une directive implique une forme d'obligation de « standstill ». Toutefois, il estime qu'un État membre ne peut pas être considéré comme ayant violé les articles 5 et 189 lorsque, comme en l'espèce, il y a incertitude sur le point de savoir si les dispositions en question sont contraires à la directive. En outre, selon lui, un recours au titre de l'article 169 du traité ne peut être formé avant l'expiration du délai de transposition.

26. Les gouvernements belge, français et du Royaume-Uni estiment tous que, jusqu'à l'expiration du délai de transposition d'une directive, les États membres demeurent libres d'adopter des règles contraires à celle-ci. Le gouvernement du Royaume-Uni nuance toutefois ce point de vue en ajoutant que les articles 5 et 189 du traité s'opposent à ce qu'un État membre adopte des mesures nationales qui auraient pour effet de lui rendre impossible ou indûment difficile la mise en œuvre correcte de la directive lors de l'adoption ultérieure des mesures destinées à transposer celle-ci en droit interne.

27. Aux fins de l'examen de la première question posée par le Conseil d'État, il nous paraît important de garder présentes à l'esprit les raisons qui ont conduit cette juridiction à la soumettre à la Cour. Bien que la question soit rédigée dans des termes qui se réfèrent au pouvoir des États membres d'adopter des règles contraires à une directive au cours du délai de transposition de celle-ci, le recours d'Inter-Environnement ne porte pas spécifiquement sur ce délai. La question se pose à cause du principe de droit administratif belge selon lequel la validité d'une mesure doit être appréciée au regard

des circonstances qui prévalent au moment de son adoption. Par sa question, le Conseil d'État cherche donc à savoir si, au moment de l'adoption de l'arrêté litigieux, le droit communautaire empêchait le royaume de Belgique d'adopter une mesure contraire à la directive. Le Conseil d'État part du point de vue que c'est seulement si la directive imposait une telle obligation au royaume de Belgique au moment de l'adoption de l'arrêté litigieux que ce dernier pouvait être attaqué au moyen d'un recours en annulation formé devant lui.

28. Dans ses observations écrites, Inter-Environnement souligne également que le recours en annulation doit être formé devant le Conseil d'État dans un délai de soixante jours à compter de la publication de la mesure contestée. Pour être recevable, son recours devait donc être formé avant l'expiration du délai de transposition de la directive 91/156. Toutefois, il y a incertitude sur le point de savoir si, même dans l'hypothèse où un recours pourrait être introduit après l'expiration du délai de transposition d'une directive parce que la mesure contestée aurait été adoptée moins de soixante jours avant cette date, ce recours pourrait aboutir si, au moment de l'adoption de cette mesure, il n'existait pas d'obligation en droit communautaire.

29. Dans ce contexte, il nous semble que, en l'espèce, la vraie question n'est pas celle de savoir si la directive 91/156 s'opposait à l'application de l'arrêté litigieux pendant son délai de transposition, mais celle de savoir si, malgré le fait que ce délai n'avait pas encore expiré au moment de l'adoption de cet arrêté, le Conseil d'État a l'obligation de tenir compte de la directive pour apprécier sa validité. Selon nous, il est clair que, même sur la base des principes existants, cette question doit recevoir une réponse affirmative.

30. Le traité, et en particulier le troisième alinéa de l'article 189, impose aux États membres l'obligation d'atteindre le résultat requis par les directives au plus tard à l'expiration du délai fixé pour leur mise en œuvre. Toutefois, cette obligation ne prend pas naissance à l'expiration du délai de transposition, mais *le jour où la directive entre en vigueur ou prend effet* aux fins de l'article 191. En vertu du paragraphe 2 de l'article 191 du traité CEE, la directive 91/156 a pris effet le jour où elle a été notifiée au royaume de Belgique. A partir de cette date, et tout au long du délai de transposition, le royaume de Belgique avait l'obligation de mettre ses dispositions nationales en conformité avec la directive avant le 1er avril 1993. En d'autres termes, elle avait l'obligation d'assurer qu'il n'y ait pas de règles nationales contraires à la directive après cette date. Cette obligation découlait d'un instrument juridique qui avait déjà pris effet au moment de l'adoption de la réglementation nationale contestée et doit manifestement être prise en compte par le Conseil d'État aux fins de l'appréciation de la validité de cette réglementation. Il en va ainsi malgré le fait que l'obligation de transposer la directive ne devait être exécutée qu'à une date ultérieure; comme nous l'expliquerons ci-après (voir le point 34), cet élément peut néanmoins être pertinent aux fins de la détermination de l'étendue du remède que devrait octroyer le Conseil d'État.

31. Cette conclusion est donc compatible avec la règle, applicable également en droit communautaire [8], selon laquelle la validité d'une mesure doit être appréciée sur la base de la situation qui prévaut au moment de son adoption. Cette règle repose sur l'idée que l'on ne peut raisonnablement attendre du législateur qu'il tienne compte de circonstances juridiques et factuelles autres que celles qui prévalent à ce moment. En l'espèce, la directive communautaire avait toutefois déjà été adoptée et avait déjà pris effet au moment de l'adoption de la réglementation nationale contestée. Son existence constituait donc une circonstance juridique dont il faut considérer que l'exécutif régional wallon avait connaissance.

32. A cet égard, on peut également se référer à l'arrêt récemment rendu par le Tribunal de première instance dans l'affaire Opel Austria/Conseil [9]. Tout en reconnaissant que la légalité de l'acte attaqué au titre de l'article 173 du traité devait être appréciée en fonction des éléments de fait et de droit existant à la date où l'acte a été adopté, le Tribunal de première instance a estimé que, pour examiner la légalité d'un règlement du Conseil, il pouvait tenir compte de l'accord EEE, qui avait été conclu par les Communautés sept jours avant l'adoption du règlement mais était entré en vigueur peu de temps après cette adoption. Le Tribunal de première instance a notamment fondé cette conclusion sur le principe de la bonne foi, tel que codifié par l'article 18 de la convention de Vienne sur le droit des traités.

33. Selon nous, il est encore plus clair que, en vertu du devoir de coopération qui incombe aux États membres en vertu de l'article 5 du traité et de leur obligation spécifique de mise en œuvre au titre de l'article 189, il faut tenir compte, pour apprécier la légalité de mesures nationales, d'une directive ayant déjà pris effet.

34. Dans un tel cas, il appartient à la juridiction nationale, si elle conclut qu'une mesure nationale est incompatible avec les obligations qui découlent d'une directive, de déterminer les remèdes appropriés, conformément aux règles nationales applicables. Il se peut que, dans certains cas, par exemple lorsqu'une mesure nationale a été adoptée en vertu de pouvoirs délégués et que l'adoption d'une mesure contraire à la directive est entachée d'incompétence, cette mesure doive être annulée ab initio. De manière plus générale, dans le cas d'une mesure spécifiquement destinée à transposer une directive, ce résultat peut être considéré comme conforme à l'objectif d'un recours qui, comme le présent recours en annulation, est destiné à permettre un contrôle rapide des réglementations nouvelles dans un souci de sécurité juridique.

35. Toutefois, il s'agit là d'une question de droit national. Du point de vue du droit communautaire, il nous semble qu'il suffirait en l'espèce que, au cas où la réglementation nationale contestée serait jugée contraire à la directive, le Conseil d'État l'annule avec effet uniquement à partir de l'expiration du délai de transposition de la directive, à savoir le 1er avril 1993. C'est à partir de cette date que l'arrêté aurait, dans l'hypothèse indiquée,

8 — Voir, par exemple, l'arrêt du 7 février 1979, France/Commission (15/76 et 16/76, Rec. p. 321).

9 — Arrêt du 22 janvier 1997, Opel Austria/Conseil (T-115/94, Rec. p. II-39, points 87 et suiv.).

commencé à produire des effets illicites. Il y a lieu de souligner que les développements qui précèdent sont évidemment présentés sans préjudice des règles de droit national relatives à la qualité pour agir, aux délais de prescription et aux autres conditions de procédure.

36. La solution qui vient d'être proposée peut à première vue paraître un peu curieuse, dans la mesure où le moment auquel la légalité de la mesure nationale doit être appréciée ne coïncide pas avec le moment à partir duquel cette mesure produit des effets illicites. Toutefois, cette anomalie est la conséquence des caractéristiques particulières des directives. Si, en raison de la méthode qui caractérise la transposition des directives en droit interne, les mesures nationales de transposition adoptées avant l'expiration du délai imparti étaient à l'abri de toute contestation résultant d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, cela signifierait que les recours fondés sur le droit communautaire seraient traités de manière moins favorable que les recours fondés sur le droit national. Par exemple, un recours fondé sur une règle supérieure de droit national, telle qu'un décret du conseil régional wallon, ne serait pas confronté au même obstacle. Les mesures de transposition ne pourraient alors, au mieux, être attaquées que de manière indirecte, par la voie d'un moyen d'illégalité soulevé dans le cadre d'un recours formé contre des décisions individuelles ou contre d'autres dispositions adoptées en vertu de ces mesures.

37. La conclusion exposée ci-dessus, qui repose sur les principes existants, devrait suffire à résoudre la difficulté qui empêche le Conseil d'État de contrôler la légalité des mesures de transposition des directives adoptées avant l'expiration du délai imparti. En conséquence, nous ne pensons pas qu'il soit en l'espèce nécessaire à la Cour de se prononcer sur les thèses avancées par Inter-Environnement et par la Commission, selon lesquelles l'entrée en vigueur d'une directive a un effet de « blocage », en ce sens qu'elle cantonne le pouvoir des États membres à l'adoption de mesures de transposition conformes à la directive, à tout le moins lorsque les mesures en question sont expressément destinées à transposer celle-ci, ou qu'elle empêche l'adoption de mesures qui renforcent la disparité entre les règles nationales et les règles communautaires (obligation de « standstill »). Ces thèses soulèvent des questions plus complexes, qu'il serait préférable de chercher à résoudre dans une affaire où elles se poseraient réellement. Nous les examinerons néanmoins brièvement.

38. Il est clair que la directive 91/156 ne soumet pas expressément le pouvoir des États membres à des limites du type de celles qui viennent d'être décrites. Le législateur communautaire aurait pu le faire, mais il ne l'a pas fait. Comme dans les autres directives, il s'est borné à imposer une obligation de mettre en vigueur au plus tard à une certaine date les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive.

39. Se pose alors la question de savoir si de telles limites peuvent néanmoins être déduites des articles 5 et 189 du traité. Il

nous paraît certain qu'un État membre qui adopterait, pendant le délai de transposition, des mesures susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs d'une directive à la date prévue manquerait à son devoir de coopération au titre de l'article 5 du traité. Il manquerait également à son obligation plus spécifique de transposition au titre de l'article 189 du traité.

40. Comme l'indique le gouvernement du Royaume-Uni, tel serait le cas si un État membre adoptait des mesures rendant impossible ou indûment difficile la réalisation des objectifs de la directive. Supposons, par exemple, que la Communauté ait adopté une directive soumettant à des limites les quantités de déchets nucléaires produits par les États membres. Il nous semble qu'un État membre manquerait manifestement à ses obligations au titre des articles 5 et 189 du traité si, après l'adoption de la directive, il se lançait dans un programme nucléaire rendant nécessairement impossible ou difficile le respect de celle-ci.

41. Dans un tel cas, où les mesures adoptées par un État membre seraient susceptibles de créer une situation rendant impossible ou indûment difficile la mise en œuvre d'une directive, il y aurait de bonnes raisons de reconnaître que cet État membre a manqué, avant même l'expiration du délai de transposition, aux obligations qui lui incombent en vertu du traité. La Commission pourrait alors saisir la Cour en invoquant l'urgence, dans le but de prévenir l'application des mesures en question.

42. Nous n'excluons pas la possibilité qu'un État membre puisse également, dans certaines circonstances, être considéré comme ayant manqué à son obligation de coopération loyale au titre de l'article 5 du traité (mais peut-être pas à son obligation de mise en œuvre au titre de l'article 189), s'il prenait sans justification, après l'adoption d'une directive, des mesures complètement contraires à son esprit et à son contenu, spécialement dans le cas d'une directive conférant des droits aux particuliers. Cela pourrait notamment être le cas lorsque les mesures en question, bien qu'abrogées avant l'expiration du délai de transposition, continuent à produire des effets pratiques après cette date. Par exemple, comme l'avocat général M. Mancini l'a indiqué dans ses conclusions sous l'arrêt Teuling, un État membre pourrait manquer à son devoir de coopération si, après l'adoption d'une directive interdisant dans certains domaines les discriminations fondées sur le sexe, il adoptait des mesures créant des discriminations dans ces domaines.

43. Toutefois, de telles situations ne se produiront qu'exceptionnellement. Contrairement à l'opinion d'Inter-Environnement et de la Commission, nous ne pensons pas qu'il serait approprié d'interpréter les articles 5 et 189 comme ayant un effet général de blocage dans un des sens indiqués au point 37 ci-dessus.

44. Premièrement, la thèse quelque peu extrême selon laquelle, après l'adoption d'une directive, le pouvoir des États membres est limité à la seule adoption de mesures de transposition méconnaît le fait

que, au cours du délai de transposition, les États membres ont le droit de continuer à appliquer les dispositions nationales existantes et peuvent fort bien avoir besoin d'adapter celles-ci pendant cette période. Il paraît clair que les États membres doivent en principe conserver le pouvoir de modifier librement des aspects individuels de ces dispositions, qui peuvent être fondées sur des méthodes et même des objectifs substantiellement différents de ceux qui sous-tendent la directive, dans le but de préserver leur cohérence et leur efficacité jusqu'à leur remplacement par le système communautaire.

45. Même l'imposition d'une obligation de « standstill » empêchant les États membres de renforcer les disparités entre les règles nationales et les règles communautaires serait, selon nous, inappropriée en dehors de circonstances spéciales telles que celles qui ont été décrites ci-dessus. Comme l'indique le gouvernement français, une telle restriction porterait indûment atteinte à la liberté de choix des États membres dans la mise en œuvre des directives; dans certains cas, elle pourrait même dissuader d'emblée des États membres de marquer leur accord sur leur adoption.

46. Supposons par exemple qu'en 1997 le Conseil adopte une directive instaurant un taux maximal de TVA avec effet au 31 décembre 2000. Lorsqu'il donne son accord à l'adoption de la directive, un État membre calcule que, pour les années 1999 et 2000, des recettes supplémentaires seront nécessaires pour faire face aux dépenses publiques et que ces recettes peuvent être obtenues en portant pour ces années son taux de TVA au-dessus de ce taux maximal. Au même moment toutefois, il a l'intention de mettre ces années à profit pour préparer et adopter une nouvelle législation instaurant un impôt sur la fortune à partir du début de l'année 2001 afin de compenser la diminution de ses recettes fiscales, ce qui lui permettra de respecter le taux maximal de TVA à partir de cette année. Il nous semble que, dans un exemple comme celui-ci, loin de manquer à son devoir de coopération, l'État membre se montre coopératif, tant au stade de l'adoption de la directive qu'à celui de sa mise en œuvre.

47. Une obligation implicite de « standstill » serait également inappropriée dans des domaines tels que l'environnement, où, par les mesures qu'il adopte, un État membre cherche à assurer la réalisation de certains paramètres ou valeurs physiques imposés par une directive. Un État membre pourrait hésiter à garantir qu'une certaine détérioration de la situation ne se produira pas, et ne devra pas se refléter dans ses règles nationales, avant que les mesures qu'il instaure pour atteindre les objectifs de la directive soient efficaces.

48. En outre, de nombreuses directives destinées à assurer la libre circulation des marchandises, des services ou des personnes prévoient que le pouvoir de réglementation ou de contrôle passe de l'État membre d'importation ou de l'État membre hôte à l'État membre d'origine. Jusqu'à l'instauration de règles uniformes permettant le transfert de la compétence à l'État d'origine, il peut, à la lumière de développements commerciaux ou autres, être nécessaire à l'État membre

d'importation ou à l'État membre hôte d'adopter de nouvelles dispositions ou procédures qui, une fois la directive mise en œuvre, seront de la responsabilité exclusive de l'État d'origine. Or, l'adoption par l'État d'importation ou par l'État hôte de dispositions nouvelles serait par définition contraire à la directive et enfreindrait une éventuelle obligation de « standstill ».

49. Contrairement à la Commission, nous ne pensons pas que la thèse selon laquelle les articles 5 et 189 du traité impliquent une obligation de « standstill » puisse être étayée de quelque manière que ce soit par les arrêts Peskeloglou [10] ou Commission/Royaume-Uni [11]. La constatation de la Cour dans l'arrêt Peskeloglou, selon laquelle, pendant la période de transition prévue à l'article 45, paragraphe 1, deuxième alinéa, de l'acte d'adhésion de la République hellénique, les dispositions nationales concernant le premier octroi d'un permis de travail à un ressortissant hellénique ne pouvaient pas être rendues plus restrictives après l'entrée en vigueur de ce même acte d'adhésion, était fondée sur une interprétation stricte d'une disposition de l'acte lui-même; il n'y a aucune disposition équivalente dans la directive en cause dans le présent litige [12].

50. La Commission se réfère au passage de l'arrêt Commission/Royaume-Uni, précité, dans lequel la Cour a déclaré que l'article 5 du traité « impose aux États membres des devoirs particuliers d'action et d'abstention dans une situation où la Commission, pour répondre à des besoins urgents de conservation, a soumis au Conseil des propositions qui, bien qu'elles n'aient pas été adoptées par celui-ci, constituent le point de départ d'une action communautaire concertée ». Toutefois, ces remarques relatives aux devoirs des États membres ont été formulées dans le contexte de l'article 102 de l'acte d'adhésion du 22 janvier 1972, en vertu duquel le pouvoir exclusif d'adopter des mesures relatives à la conservation des ressources de pêche maritime avait été expressément transféré à la Communauté à partir du 1er janvier 1979.

51. La thèse plus limitée d'Inter-Environnement, selon laquelle, lorsqu'un État membre adopte des mesures ayant pour objet la mise en œuvre d'une directive, son pouvoir est limité à l'adoption de mesures conformes à celle-ci, est à première vue moins critiquable. Comme nous l'avons déjà indiqué, il est certainement possible que le droit interne limite de cette manière le pouvoir du législateur.

52. Toutefois, en dehors de circonstances particulières, nous ne voyons pas de raison contraignante de considérer, en droit communautaire, une mesure de transposition comme illégale avant que l'obligation de mise en œuvre se soit cristallisée. Dans les procédures introduites par des particuliers sur la

10 — Arrêt du 23 mars 1983 (77/82, Rec. p. 1085).

11 — Arrêt du 5 mai 1981 (804/79, Rec. p. 1045).

12 — Voir, dans le même sens, Prechal, S., *Directives in European Community Law*, Clarendon Press, Oxford, 1995, p. 26.

base de l'effet direct des directives, les juridictions nationales ne sont tenues d'écarter les règles nationales contraires qu'après l'expiration du délai de transposition. Il est plus conforme à ce principe de considérer que, en l'espèce, le droit communautaire n'obligerait le Conseil d'État à annuler l'arrêté (si celui-ci se révélait contraire à la directive) qu'avec effet à la date d'expiration du délai de transposition.

53. Enfin, selon nous, le résultat exposé ci-dessus n'est pas incompatible avec le point de vue que nous avons exprimé dans nos conclusions sous l'arrêt Hansa Fleisch Ernst Mundt [13], selon lequel, même avant l'expiration du délai de transposition, le droit communautaire oblige les juridictions nationales à interpréter conformément à la directive la législation nationale destinée à mettre celle-ci en œuvre. Comme nous l'avons observé dans ces conclusions, l'obligation d'interpréter conformément à la directive les dispositions d'application résulte non pas de l'expiration du délai de transposition prescrit, mais du devoir de coopération de la juridiction nationale avec les autres autorités nationales dans leur effort de mise en œuvre de la directive, qui lui incombe en vertu de l'article 5 du traité. Il serait manifestement absurde qu'une juridiction nationale puisse faire échec à l'intention du législateur national en refusant d'interpréter conformément à la directive des dispositions de transposition pouvant être interprétées de cette manière.

13 — Arrêt du 10 novembre 1992 (C-156/91, Rec. p. I-5567).

La seconde question

54. Par sa seconde question, la juridiction nationale cherche à savoir si, lorsque le regroupement, le prétraitement, l'élimination ou la valorisation d'une substance fait partie d'un processus industriel, cela fait sortir cette substance du champ d'application de la directive 75/442.

55. Dans les développements qui suivent, nous nous référerons uniquement aux dispositions de la législation communautaire qui sont directement pertinentes aux fins de la présente affaire. Pour un examen plus complet de cette législation, nous renvoyons aux conclusions que nous avons présentées sous les arrêts Commission/Allemagne [14] et Tombesi e. a. [15].

56. Inter-Environnement, la Commission et les gouvernements belge, allemand, néerlandais et du Royaume-Uni considèrent tous que le point de savoir si l'opération en question fait partie d'un processus industriel est dénué de pertinence. Nous partageons ce point de vue.

14 — Arrêt du 10 mai 1995 (C-422/92, Rec. p. I-1097, voir en particulier les points 2 à 11 de nos conclusions).

15 — Arrêt du 25 juin 1997 (C-304/94, C-330/94, C-342/94 et C-224/95, Rec. p. I-3561, conclusions présentées le 24 octobre 1996, en particulier les points 2 à 18).

57. L'article 1er, sous a), de la directive 75/442 définit comme suit la notion de « déchet »:

« toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ».

58. L'annexe I de la directive 75/442, à laquelle l'article 1er, sous a), se réfère et qui est intitulée « Catégories de déchets », énumère différentes catégories de déchets, comprenant les « résidus de production ou de consommation non spécifiés ci-après » (Q1), les « produits hors normes » (Q2), les « substances devenues impropres à l'utilisation (par exemple, acides contaminés, solvants contaminés, sels de trempe épuisés, etc.) » (Q7), les « résidus de procédés industriels » (Q8), les « résidus d'extraction et de préparation des matières premières (par exemple, résidus d'exploitation minière ou pétrolière, etc.) » (Q11) et les « matières contaminées » (Q12). Le caractère large de la définition de la notion de déchet est renforcé par la dernière catégorie de la liste: « toute matière, substance ou produit qui n'est pas couvert par les catégories ci-dessus » (Q16).

59. Par la décision 94/3/CE [16], la Commission a adopté, au titre de l'article 1er, sous a), de la directive, une liste détaillée de déchets, connue sous le nom de catalogue européen des déchets (CED). Le point 3 de la note préliminaire du CED est libellé comme suit:

« Le CED est une liste de déchets harmonisée et non exhaustive, c'est-à-dire une liste qui fera l'objet d'un réexamen périodique et, au besoin, sera révisée conformément à la procédure du comité.

Toutefois, le fait qu'une matière y figure ne signifie pas qu'elle soit un déchet dans tous les cas. L'inscription sur cette liste n'a d'effet que si la matière répond à la définition des déchets. »

60. Ainsi, une substance, notamment une de celles énumérées à l'annexe I ou dans le CED, constitue un déchet au sens de la directive 75/442 lorsque son détenteur s'en défait ou a l'intention ou l'obligation de s'en défaire. Le champ d'application de la notion de « déchet » dépend donc de la signification du terme « se défaire ». Comme nous l'avons indiqué dans les conclusions que nous avons présentées sous l'arrêt Tombesi e.a. [17], il ressort clairement des dispositions de la directive, et en particulier des articles 4 et 8 à 12 ainsi que des annexes II A et II B, que le terme « se défaire » utilisé dans la définition des déchets figurant à l'article 1er,

16 — Décision de la Commission, du 20 décembre 1993, établissant une liste de déchets en application de l'article 1er, point a), de la directive 75/442 (JO L 5, p. 15).

17 — Arrêt précité à la note 15, point 50.

sous a), a une signification spéciale englobant non seulement l'élimination des déchets, mais aussi le fait de les soumettre à une opération de valorisation.

61. Rien dans la directive n'indique que son champ d'application soit limité aux opérations d'élimination ou de valorisation qui ne font pas partie intégrante d'un processus industriel. Il ressort clairement, au contraire, de la liste des catégories de déchets figurant à l'annexe I, et en particulier des catégories mentionnées ci-dessus au point 58, ainsi que des opérations d'élimination et de valorisation énumérées aux annexes II A et II B, que la notion de déchet est suffisamment large pour couvrir tous les types de résidus et sous-produits industriels, ainsi que d'autres substances résultant de processus de production.

62. En outre, il ressort clairement des articles 9, 10 et 11 de la directive, résumés au point 5 ci-dessus, que l'exigence d'autorisation imposée par ces dispositions s'applique non seulement aux entreprises spécialisées dans l'élimination et la valorisation de déchets pour le compte de tiers, mais aussi aux entreprises qui procèdent à l'élimination et à la valorisation de leurs propres déchets. Le caractère large du champ d'application de la directive est confirmé par le pouvoir des États membres d'instaurer certaines exemptions. L'article 11 les autorise à dispenser de l'exigence d'autorisation, à certaines conditions strictement définies, les entreprises qui assurent elles-mêmes l'élimination ou la valorisation de leurs propres déchets. Ce pouvoir est soumis à des limites supplémentaires en ce qui concerne les déchets dangereux. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 91/689, les États membres n'ont pas le droit d'exempter les entreprises qui assurent l'élimination de leurs propres déchets lorsque la substance constitue un déchet dangereux au sens de cette directive. En outre, l'article 3, paragraphe 2, soumet l'exemption des entreprises qui assurent elles-mêmes la valorisation de leurs propres déchets à des conditions spécifiques, qui vont au-delà de celles qui s'appliquent aux déchets généraux au titre de l'article 11 de la directive 75/442.

63. Il est donc clair qu'une substance éliminée ou valorisée au sens de la directive constitue un déchet même lorsque cette élimination ou cette valorisation fait partie d'un processus industriel. Cette conclusion est suffisante pour donner à la juridiction nationale les éclaircissements qu'elle souhaite obtenir.

64. Les États membres qui ont présenté des observations sur la seconde question sont toutefois allés plus loin et ont explicité les critères qu'ils utilisent pour faire la distinction entre les matières qui sont des déchets et les autres, en se référant plus particulièrement aux matières produites ou utilisées dans le cadre de processus industriels.

65. Selon le gouvernement belge, une substance mentionnée à l'annexe I de la directive et intégrée dans un processus de production industrielle ne constitue un

déchet que s'il en est fait un usage non conforme à la nature ou à la fonction qui lui a été donnée lors d'un processus naturel ou qui lui a été donnée intentionnellement lors d'un processus de production ou autre.

66. Le gouvernement allemand estime que, en l'absence de critères définis dans la directive, il est nécessaire d'examiner les différentes situations au cas par cas, en fonction des usages en la matière. Il a déposé, en annexe à ses observations écrites, un récent document de discussion de l'OCDE [18], qui donne des orientations en ce qui concerne les critères susceptibles d'être pertinents pour distinguer, dans les cas individuels, entre les matières qui sont des déchets et les autres. Ce document est examiné plus en détail dans la suite des présentes conclusions.

67. Le gouvernement néerlandais et celui du Royaume-Uni développent des argumentations semblables à celles qu'ils avaient présentées dans l'affaire Tombesi e. a. [19]. Le gouvernement néerlandais fait une distinction entre les déchets et les matières premières secondaires. Les objectifs environnementaux qui sous-tendent les directives relatives aux déchets signifient que des conditions très strictes doivent être réunies pour qu'une substance puisse être considérée comme une matière première secondaire. Aux Pays-Bas, les critères suivants ont été définis à cette fin: la substance doit être transportée directement du producteur à la personne qui la réutilisera; elle doit être utilisée à 100 % dans un processus de production, par exemple comme substitut d'une matière première primaire; et elle ne doit être soumise à aucun traitement comparable à l'un des procédés actuels d'élimination ou de valorisation des déchets.

68. Le gouvernement du Royaume-Uni estime qu'une substance doit être considérée comme un déchet lorsqu'elle est soumise à une opération d'élimination au sens de l'annexe II A, ou à une opération qui relève de l'annexe II B parce qu'elle est indubitablement associée à la valorisation de déchets. Les résidus de production, les matières premières secondaires et les sous-produits utiles qui sont utilisés dans des processus de production industrielle de la même manière que toute autre matière première ne provenant pas de déchets ne constituent pas des déchets, sauf s'ils sont soumis à une opération indubitablement associée à la valorisation de déchets. Toujours selon le gouvernement du Royaume-Uni, les résidus de production qui, du fait de leur contamination ou d'autres raisons similaires tenant à leur caractère de matière première secondaire, doivent, dans un but de protection de la santé de l'homme ou de l'environnement, être traités d'une façon différente de ce qui est nécessaire dans le cas d'autres matières premières ne provenant pas de déchets doivent être considérés comme destinés à faire l'objet d'un processus de valorisation au sens de l'annexe II B et constituent des déchets.

18 — Document de discussion sur les façons de distinguer un déchet d'un non-déchet, présenté par le groupe de l'OCDE sur les politiques de gestion des déchets et portant les références ENV/EPOC/WMP (96)1.

19 — Précitée à la note 15; voir les points 47 et 48 des conclusions.

69. Il nous semble que, à la lumière des observations qui ont été déposées dans la présente affaire, il serait possible — et pourrait être souhaitable dans l'intérêt de la sécurité juridique — que la Cour donne certaines orientations générales relatives à la distinction entre le fait de se défaire de déchets au sens de la directive et le traitement industriel normal de produits qui ne sont pas des déchets. Toutefois, comme nous l'avons indiqué dans nos conclusions sous l'arrêt Tombesi e.a. [20], en l'état actuel de la directive, il faut, dans une certaine mesure, laisser aux États membres le soin de développer des critères plus détaillés permettant d'appliquer les règles de la directive, telles qu'interprétées par la Cour, aux diverses situations susceptibles de survenir dans la pratique.

70. Cette approche est en outre conforme à la répartition des tâches voulue par le traité entre la Cour et les juridictions nationales. Il appartient aux juridictions nationales de vérifier si les autorités nationales ont correctement appliqué la directive dans les différentes situations individuelles.

71. Bien que les gouvernements représentés dans la présente affaire aient proposé des critères différents aux fins de l'application de la directive, il nous semble que leurs approches respectives présentent néanmoins beaucoup de points communs. En outre, le document de l'OCDE produit par le gouvernement allemand indique qu'il en va de même parmi les pays de l'OCDE. Bien qu'ayant été élaboré dans un autre but (à savoir l'application de la notion de déchet dans le contexte d'une décision de l'OCDE), ce document contient un intéressant examen comparatif du droit et de la pratique des pays de l'OCDE en la matière.

72. Le document relève que les pays de l'OCDE font généralement la distinction entre les matières premières primaires, les résidus et les matières premières secondaires. Les matières premières primaires sont définies comme les matières obtenues à partir de sources naturelles et susceptibles d'être utilisées dans des procédés de production industriels ou autres (par exemple, minéraux extraits de mines ou de carrières, pétrole brut ou récoltes). Ces matières ne sont pas considérées comme des déchets parce qu'elles sont obtenues intentionnellement (bien que l'on puisse supposer que même des matières premières primaires pourraient devenir des déchets dans le cas où leur détenteur déciderait de les éliminer).

73. Les matières résiduelles ou résidus sont définis comme les matières qui se forment inévitablement lors de la fabrication ou de l'utilisation d'un produit. Une telle matière peut être utilisée directement en tant que substitut efficace d'un produit donné ou en tant qu'ingrédient entrant dans un autre processus de fabrication pour créer un produit différent; une matière résiduelle ou un résidu peut aussi n'avoir aucune utilisation directe à moins d'être transformé. Certains pays utilisent également le terme de « sous-produit » dans la même acception. Ces

20 — Voir le point 56 de ces conclusions.

matières sont généralement considérées comme des déchets, sauf si elles peuvent être utilisées directement pour remplacer effectivement un produit ou un ingrédient dans un processus autre qu'une opération de valorisation. Dans les deux cas, toute utilisation directe doit être compatible avec l'environnement en respectant les mêmes normes, réglementations et spécifications que celles s'appliquant au produit ou à l'ingrédient que la matière résiduelle remplace.

74. Selon le document de l'OCDE, les pays membres de cette organisation utilisent l'expression « matières premières secondaires » dans trois sens différents: a) une matière qui ne peut plus être utilisée à ses fins d'origine mais se présente sous une forme qui permet de l'utiliser directement comme produit de base dans un processus de production en remplacement d'une matière première primaire (dans ce cas, elle ne constitue vraisemblablement pas un déchet); b) une matière qui ne peut être utilisée de cette manière qu'après avoir été soumise à une opération de valorisation (et qui constitue donc vraisemblablement un déchet); c) une matière ayant subi une opération de valorisation et pouvant donc être utilisée dans un processus de production (et qui a donc vraisemblablement cessé d'être un déchet).

75. Bien que cela semble constituer la limite du consensus international dans ce domaine, le document de l'OCDE note que les pays membres de l'organisation utilisent une série d'autres critères pour déterminer, dans les situations individuelles, si une matière constitue ou non un déchet. Il nous paraît utile d'exposer ces critères in extenso:

« 1. Le matériau est-il délibérément produit?

2. La production du matériau est-elle soumise à un contrôle de qualité?

3. Le matériau est-il conforme à des spécifications ou normes bien établies et reconnues aux niveaux national et international?

4. Ces normes s'appuient-elles sur des considérations relatives à l'environnement, en plus de celles de nature technique ou économique?

5. Le matériau est-il fabriqué en réponse à une demande du marché?

6. La valeur économique globale du matériau est-elle négative?

7. Un traitement complémentaire est-il nécessaire avant que le matériau puisse être utilisé directement dans une application manufacturière/commerciale?

8. Ce traitement se limite-t-il à une réparation mineure?

9. Le matériau convient-il encore à son objectif d'origine?

10. Le matériau peut-il servir à d'autres fins en tant que produit de substitution?

11. L'utilisation du matériau est-elle tout aussi compatible avec l'environnement que celle d'un produit primaire?

12. Ce matériau entrera-t-il effectivement dans un processus de production?

13. Le matériau a-t-il une utilisation déterminée?

14. L'utilisation du matériau dans un processus de production entraîne-t-elle un quelconque risque pour la santé ou pour l'environnement qui soit plus grave que ceux associés à l'utilisation de la matière première correspondante?

15. Le matériau est-il désormais étranger au cycle commercial normal ou n'a-t-il plus une utilité normale?

16. Le matériau peut-il être utilisé sous sa forme actuelle ou de la même façon qu'une matière première sans être soumis à une opération de valorisation?

17. Le matériau ne peut-il être utilisé qu'après avoir subi une opération de valorisation? » [21]

76. Le document poursuit en ces termes [22]:

« Il convient de noter, à propos de la présentation de ces questions, qu'aucun coefficient

21 — Point 17 du document.
22 — Point 18.

de pondération particulier ne peut leur être attribué et qu'aucune appréciation sur leur application ne peut être fournie, étant donné les diverses façons dont elles sont traitées dans les différents pays. Certaines d'entre elles se recoupent et leur liste n'est pas exhaustive. Il faudrait pouvoir prendre en compte toutes ces questions pour apprécier pleinement le statut du matériau considéré. »

77. Dans les conclusions que nous avons présentées sous l'arrêt Tombesi e. a. [23], nous avons indiqué que la directive communautaire reposait sur une distinction implicite entre les matières ne constituant pas des déchets, qui continuent à être utilisées sous leur forme existante, et les matières constituant des déchets, qui sont soumises à une opération de valorisation. Ainsi, un sous-produit ou un résidu ne constitue pas un déchet s'il est destiné à être utilisé dans un processus ultérieur sous sa forme existante, autrement dit s'il n'est pas destiné à être éliminé ou à être soumis à une opération de valorisation avant de pouvoir continuer à être utilisé. Toutefois, nous avons souligné que la distinction entre l'utilisation directe et la valorisation posait un problème particulier.

78. Il nous semble que l'examen comparatif présenté ci-dessus fournit des indications complémentaires sur la manière dont cette difficulté peut être résolue, tout en étant compatible avec les conclusions essentielles auxquelles nous sommes parvenu dans l'affaire Tombesi. Le document de l'OCDE donne à penser qu'il existe un consensus général pour considérer que, lorsqu'une matière première secondaire ou un résidu peut être utilisé directement dans un processus ultérieur, éventuellement comme substitut d'une matière première primaire, il est peu vraisemblable que cette matière ou ce résidu constitue un déchet. Par contre, il s'agira d'un déchet si la matière ou le résidu en question doit d'abord subir une opération de valorisation. Des considérations similaires sous-tendent apparemment un certain nombre des critères détaillés qui sont appliqués par les différents pays (voir en particulier les critères 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16 et 17 mentionnés au point 75 ci-dessus).

79. En ce qui concerne la distinction parfois délicate entre la valorisation des déchets et l'utilisation directe des matières ne constituant pas des déchets, il apparaît, comme indiqué ci-dessus au point 73, qu'il existe entre les pays de l'OCDE un consensus général pour estimer qu'il est pertinent de se demander si l'utilisation d'un résidu ou sous-produit comme substitut d'une autre matière ou ingrédient est aussi compatible avec l'environnement que l'utilisation de la matière ou de l'ingrédient qu'il remplace; en d'autres termes, il est pertinent de se demander si cette utilisation respecte les mêmes normes, réglementations et spécifications que celles qui s'appliquent à ce produit. A nouveau, il apparaît que des considérations similaires sous-tendent un certain nombre des critères plus détaillés (voir en particulier les critères 3, 4, 11 et 14 mentionnés au point 75 ci-dessus).

23 — Précité à la note 15, points 53 et 54.

80. Il nous semble qu'une approche similaire serait appropriée aux fins de l'interprétation de la notion de « déchet » dans la législation communautaire. La directive vise à assurer que les déchets soient éliminés ou 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 [24]. La notion de déchet doit donc être interprétée de manière suffisamment large pour assurer que tout traitement d'une substance pratiqué en raison de sa nature de déchet relève du système réglementaire de la directive. Ainsi, lorsque, en raison du fait qu'elle constitue un résidu, un sous-produit, une matière première secondaire ou une autre matière résultant d'un processus industriel, une matière — ou le traitement qu'elle subit — ne remplit pas les exigences ou critères normaux en matière de santé ou d'environnement, elle doit être considérée comme un déchet et comme soumise à la réglementation spéciale définie dans la directive. Lorsqu'une matière est complètement interchangeable avec un autre produit et n'a besoin d'aucune réglementation ni d'aucun contrôle en plus de ceux qui s'appliquent au produit qu'elle remplace, il n'est pas nécessaire qu'elle soit classée comme déchet.

81. Nous concluons donc que le simple fait qu'une opération d'élimination ou de valorisation au sens de la directive est effectuée dans le cadre d'un processus industriel ne fait pas sortir cette opération du champ d'application de cette même directive. Aux fins de la distinction entre valorisation de déchets et traitement de matières qui ne sont pas des déchets, il est pertinent de se demander si la substance en question est destinée à continuer directement à être utilisée sous sa forme existante. Dans le cas des résidus, sous-produits, matières premières secondaires ou autres matières provenant de processus industriels, cette condition est remplie lorsque la matière ou le traitement auquel elle est destinée à être soumise remplit les exigences normales en matière de santé et d'environnement qui sont applicables aux produits ne constituant pas des déchets, ou aux processus ne concernant pas les déchets.

82. Dans l'état actuel de la législation communautaire, il appartient aux États membres de définir des critères plus détaillés aux fins de l'application des règles de la directive aux cas individuels. Il faut, par exemple, être attentif au fait que la simple possibilité qu'une matière soit directement utilisée dans un autre processus sans subir de valorisation ne garantit pas, en elle-même, qu'elle sera effectivement utilisée de cette manière; plusieurs des critères supplémentaires mentionnés dans le document de l'OCDE peuvent par ailleurs être pertinents pour vérifier l'intention du détenteur de soumettre une matière à une telle utilisation (voir, par exemple, les critères 3, 5, 6 et 12 mentionnés au point 75 ci-dessus).

83. En conséquence, il ne serait pas approprié de tenter, au stade actuel, d'aller plus loin dans la définition de la notion de déchet aux fins de la législation communautaire.

24 — Article 4.

Conclusion

84. Pour les raisons qui précèdent, nous estimons qu'il y a lieu de répondre comme suit aux questions posées par le Conseil d'État de Belgique:

« 1) Aux fins du contrôle de la légalité d'une mesure nationale prise après l'adoption d'une directive mais avant l'expiration du délai de transposition de celle-ci, le juge national doit tenir compte des obligations que la directive impose à l'État membre concerné. En conséquence, il peut être tenu d'annuler la mesure nationale avec effet à la date de l'expiration de ce délai.

2) Une substance qui, sans cela, constituerait un déchet 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, ne cesse pas d'être un déchet pour la simple raison que l'opération d'élimination ou de valorisation à laquelle elle est soumise fait partie d'un processus de production industrielle. Aux fins de la distinction entre valorisation de déchets et traitement de matières ne constituant pas des déchets, il est pertinent de se demander si une substance est destinée à continuer directement à être utilisée sous sa forme existante. Dans le cas des résidus, sous-produits, matières premières secondaires ou autres matières provenant de processus industriels, cette condition est remplie lorsque la matière, ou le traitement auquel elle est destinée à être soumise, remplit les exigences normales en matière de santé et d'environnement qui sont applicables aux produits ne constituant pas des déchets, ou aux processus ne concernant pas les déchets. »