

DES DROIT IMMOBILIER

COURS DE NICOLAS DE SADELEER
PROFESSEUR FUSL-CHAIRE JEAN MONNET

Gestion des déchets

AVERTISSEMENT : Les notes résument certains développements repris dans mon Commentaire Mégret sur le *Marché intérieur et l'environnement* (ULB, 2010). Par ailleurs, plusieurs articles ayant trait aux questions abordées ci-dessous sont accessibles sur le site www.desadeleer.eu. Vous trouverez notamment une liste complète de la jurisprudence de la CJUE sur cette question.

1^{ère} PARTIE

OBLIGATIONS GENERALES EN DROIT DES DECHETS

I. Introduction

1. Enjeux. Depuis plusieurs décennies, les déchets se trouvent au centre d'enjeux écologiques, sociaux, économiques et politiques. En raison de l'augmentation de la production et de la consommation des biens et des services, ils sont en constante augmentation. A l'image de l'envahissement de Naples en 2007 par les immondices, ceux-ci reviennent constamment au-devant de l'actualité comme si on ne parvenait jamais à s'en débarrasser¹.

A l'instar de Janus, les déchets présentent une double face. S'ils sont à la source de pollutions ou de risques environnementaux, ils constituent également un gisement potentiel considérable des matières premières secondaires et de ressources énergétiques pour un continent qui en est dépourvu. Réglementés dans un premier temps dans un souci d'hygiène et de salubrité publique, les déchets relèvent désormais d'un corpus normatif techniquement complexe dont l'objet consiste autant à protéger l'environnement qu'à sauvegarder les ressources naturelles en mettant l'accent sur le recyclage ou la récupération énergétique. Alors qu'ils furent pendant longtemps l'apanage des chiffonniers, des récupérateurs et d'autres petits métiers, les déchets constituent aujourd'hui une aubaine commerciale pour les grandes entreprises. Or, la valeur économique de ces marchandises fluctue constamment en fonction de la loi de l'offre et de la demande.

Les règles procédurales et substantielles ont été harmonisées au moyen d'une vingtaine de directives et d'un règlement sur les mouvements transfrontières, actes qui font régulièrement l'objet de modifications substantielles et d'adaptations techniques. Ce pan du droit dérivé n'a, au demeurant, cessé de se développer en s'articulant notamment autour d'une directive-cadre. A partir du 12 décembre 2010, la directive 2008/98/CE² abrogera la directive 2006/12/CE du 5 avril 2006 relative aux déchets qui codifiait la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 qui avait elle-même été modifiée à plusieurs reprises de façon substantielle.

¹ CJUE, *Commission c. Italie*, aff. C-135/05; CEDH, 10 janvier 2012, *Di Sarno et autres c. Italie*.

² JO, n° L 312, 22 novembre 2008, p. 3.

Enfin, la gestion des déchets se trouve aussi à la croisée des chemins. Dans la mesure où les déchets causent de multiples atteintes à l'environnement, leur gestion requiert l'adoption de normes supplémentaires en ce qui concerne la protection des sols, de l'air, ainsi que des eaux de surface et souterraines.

2. Instruments et bases juridiques Fortement empreintes du principe de subsidiarité, s'adossant à une directive-cadre (directive 2008/18), les directives sectorielles énoncent une kyrielle d'objectifs devant être atteints sur un terme relativement long. Aussi les autorités nationales disposent-elles d'une marge d'appréciation significative quant au choix des moyens et des formes pour les atteindre.

Aux côtés de ces directives, un règlement revêt une importance majeure. Il s'agit du règlement 1013/2006/CE, du 14 juin 2006, concernant les transferts de déchets, lequel débouche sur une harmonisation quasi complète.

Dans la mesure où les déchets sont des résidus de produits qui circulent librement au sein du marché intérieur, la ligne de démarcation entre les articles 114 TFUE et 192 TFUE est difficile à tracer. Les institutions ont longtemps ferraillé sur le choix de la base juridique. Malgré l'incidence que ces réglementations exercent sur la concurrence ainsi que sur la libre circulation des marchandises, l'harmonisation résulte davantage de l'article 192 TFUE³ que de l'article 114 TFUE⁴ ou de l'article 207 TFUE⁵. Ce choix paraît d'autant plus remarquable que plusieurs directives influencent la conception de produits susceptibles de devenir un jour des déchets.

Le moins que l'on puisse dire est que la situation n'est pas claire pour autant. Alors que la directive 94/62/CE du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages⁶ fut adoptée sur la base de l'ancien article 95 TCE (nouvel article 114 TFUE), l'ancien article 175 TCE (nouvel article 192 TFUE) permit l'adoption de deux directives prévoyant des obligations similaires en ce qui concerne d'autres catégories de déchets. Il s'agit des directives 2000/53/CE du 18 septembre 2000 relatives aux véhicules hors d'usage⁷ et 2002/96/CE du 27 janvier 2003 relatives aux déchets d'équipements électriques et électroniques⁸. Le résultat est paradoxal : l'harmonisation maximale prévaut pour les déchets d'emballages alors que d'autres flux de déchets font l'objet d'une harmonisation minimale.

En raison de l'éclatement de cette matière, le législateur a aussi recouru à l'ancien article 80, par. 2, TCE (article 100 TFUE), lequel a permis l'adoption de la directive 2000/59/CE du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison⁹. Par ailleurs, l'ancien article 152, par. 4, b (article 168, par. 4, b, TFUE) fut retenu pour le règlement 1774/2002/CE du 3 octobre 2002 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine¹⁰.

³ CJ, 17 mars 1993, précité, *Commission c. Conseil* ; CJ, 28 juin 1994, précité, *Parlement européen c. Conseil*.

⁴ CJ, 11 juin 1991, précité, *Commission c. Conseil*.

⁵ CJ, 2009, *Commission c. Parlement*, aff. C-411/06.

⁶ JO, n° L 365, 31 décembre 1994, p. 1

⁷ JO, n° L 269, 21 octobre 2000, p. 34.

⁸ JO, n° L 37, 13 février 2003, p. 24.

⁹ JO, n° L 332, 28 décembre 2000, p. 81.

¹⁰ JO, n° L 273, 10 octobre 2008, p. 1.

II. Principales obligations découlant de la directive-cadre 2008/98/CE

3. Une gestion du berceau à la tombe.- Jetant les bases de l'harmonisation dans le domaine de la gestion des déchets, la directive-cadre 2008/98/CE a remplacé, depuis le 12 décembre 2008, la directive-cadre 2006/12/CE. Cette directive-cadre énonce les principales obligations qui régissent ce secteur.

Elle impose, en substance, que les Etats membres promeuvent, conformément à une hiérarchie d'options (article 4) , la prévention des déchets (article 9), et qu'ils assurent leur élimination (article 12) et leur valorisation (articles 10 et 11) selon des méthodes qui ne portent atteinte ni à la santé ni à l'environnement (article 13)¹¹.

Les entreprises produisant ou traitant des déchets se trouvent soumises à des régimes d'autorisation, d'enregistrement, et des contrôles (articles 23 à 27, 34 à 36). Les déchets doivent être traités dans le cadre d'un réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination recourant aux meilleures technologies disponibles¹². Grâce à ce réseau, leur circulation se trouve conditionnée par le principe de proximité et d'autosuffisance (article 16)¹³.

La gestion des déchets se caractérise aussi par la multitude d'opérateurs économiques qui interviennent dans les processus d'élimination ou de valorisation. En imposant des obligations aux détenteurs de déchets, aux collecteurs et aux transporteurs ainsi qu'aux entreprises de traitement et de valorisation des déchets, la directive-cadre met en place une chaîne ininterrompue de responsabilité. Elle garantit ainsi leur suivi du stade de leur production à leur élimination finale¹⁴.

Enfin, la directive canalise la responsabilité des agents économiques. En effet, la collectivité n'a pas à supporter les coûts afférents à l'élimination de déchets, car cela reviendrait à libérer les producteurs des obligations qui leur incombent en vertu du principe du pollueur-payeur¹⁵. Conformément à ce principe, consacré à la fois à l'article 191, §2 TFUE et à la directive cadre, certaines catégories de personnes, en

¹¹ La Cour de justice avait jugé que l'obligation de protéger l'environnement et la santé inscrite à l'article 4 de la directive-cadre 75/442/CEE n'a toutefois pas d'effet direct, cette disposition devant être considérée « comme la délimitation du cadre dans lequel doit se dérouler l'activité des états membres en matière de traitement des déchets et non pas comme imposant en soi l'adoption de mesures concrètes ou telles méthodes d'élimination des déchets » (CJ, 22 février 1994, *Comitato di coordinamento par la difesa della Cava*, C-236/92, *Rec.*, p. I-485, point 14).

¹² CJ, 1^{er} avril 2004, *Commune de Braine-le-Château e.a.*, C-53/02 et C-217/02, point 33 ; CJ, 26 avril 2005, *Commission c. Irlande*, C-494/01, *Rec.*, p. I-3331, point 15 ; CJ, 10 septembre 2009, *Commission c. Grèce*, C-286/08, point 58.

¹³ CJ, 9 juillet 1992, *Commission c. Belgique*, C-2/90, *Rec.*, p. I-1, point 35.

¹⁴ Conclusions de l'avocat général Geelhoed sous CJ, 26 avril 2005, *Commission c. Irlande*, C-494/01, *Rec.*, p. I-3331, point 39.

¹⁵ CJ, 24 juin 2008, *Commune de Mesquer*, C-188/07, *Rec.*, p. I-4501 ; conclusions de l'avocat général Kokott, sous CJ, 16 juillet 2009, *Futura Immobiliare srl Hotel Futura*, C-254/08, point 36. Sur cet arrêt, voy. N. DE SADELEER, « Arrêt 'Erika' : le principe du 'pollueur-payeur' et la responsabilité pour l'élimination des déchets engendrés par le naufrage d'un navire pétrolier », *JDE*, 2008, p. 23.

l'occurrence les « détenteurs antérieurs » ou le « producteur du produit générateur », peuvent être tenues de supporter le coût de l'élimination des déchets (article 15).

Ainsi, même si en principe c'est le propriétaire du navire qui détient les déchets, le producteur du fioul lourd ainsi que le vendeur et l'affrètement du pétrolier peuvent se voir imposer les coûts de l'élimination des déchets, à condition que l'on puisse leur imputer une contribution propre dans la chaîne de causalité qui a entraîné le naufrage à l'origine du déversement accidentel¹⁶.

De façon remarquable, le droit des déchets ne connaît pas de principe *de minimis*. Il se différencie des autres polices (décontamination des sols, substances chimiques, responsabilité environnementale), qui subordonnent l'intervention publique au franchissement de certains seuils de dangerosité. Le producteur de déchets est toute personne dont l'activité engendre des déchets (article 3, par. 5), que celle-ci soit une société commerciale, un particulier, voire un cabinet dentaire¹⁷.

Posant les principes de base de la gestion des déchets, la directive-cadre est complétée par des directives dont l'objet est mieux circonscrit (article 2, par. 4)¹⁸. Font ainsi l'objet de règles plus détaillées, lesquelles peuvent, le cas échéant, s'écarter des obligations découlant de la directive-cadre¹⁹ :

- a) plusieurs flux de déchets (mouvements transfrontaliers),
- b) certaines catégories de déchets (déchets dangereux, piles et accumulateurs, emballages, ...)
- c) de même que des opérations de traitement (mise en décharge, incinération, stockage dans les ports, collecte d'huiles usagées, ...)

Enfin, la directive-cadre égrène plusieurs concepts-clé qui sont repris dans des régimes plus spécifiques: le déchet, le sous-produit, la matière première secondaire, la valorisation et l'élimination, le recyclage, Tel est notamment le cas du règlement 1013/2006/CE concernant les transferts de déchets dont les obligations s'articulent autour des notions de déchet, de valorisation et d'élimination telles qu'elles sont définies dans la directive-cadre.

III. Notions clé de la directive-cadre 2008/98/CE

4. - **Portée des notions.** - La directive-cadre égrène plusieurs concepts-clé qui sont généralement repris dans des directives ou des règlements plus spécifiques : le déchet, le sous-produit, la matière première secondaire, la valorisation et l'élimination, le recyclage, etc. Tel est notamment le cas du règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets dont les obligations s'articulent autour des notions de déchet, de valorisation et d'élimination telles qu'elles sont définies dans la directive-cadre.

5. - **Notion de producteur.** - Le principal débiteur de l'obligation de gérer les déchets est toute personne dont l'activité engendre des déchets. La directive-cadre définit comme producteur "*toute personne dont l'activité a produit des déchets ("producteur initial") ou toute personne qui effectue des opérations de prétraitement, de mélange*

¹⁶ CJ, 24 juin 2008, précité, *Commune de Mesquer*, point 78.

¹⁷ CJ, ordonnance du 28 septembre 2004, *Eco Eridania Srl*, C-115/03, points 19 et suiv.

¹⁸ CJ, 11 septembre 2003, *AvestaPolarit Chrome Oy*, C-114/01, *Rec.*, p. I-8725, point 48.

¹⁹ CJ, 19 juin 2003, *Mayer Pary*, C-444/00, *Rec.*, p. I-6163, point 57. Voy., *infra*, n° 147 à 149.

ou autres conduisant à un changement de nature ou de composition de ces déchets" (art. 3, § 5). La forme juridique sous laquelle est exercée l'activité de la personne morale ou physique qui produit des déchets demeure sans importance quant à la délimitation de la portée de cette notion. Ainsi, en tant que producteur de déchets dangereux, un cabinet dentaire est-il soumis, en vertu de l'ancienne directive 91/689/CEE sur les déchets dangereux à l'obligation de tenir un registre (*CJCE, ord., 28 sept. 2004, aff. C-115/03, Eco Eridania, non encore publiée*).

6. - Notion de détenteur. - En vertu de l'article 3, paragraphe 6), le concept de "détenteur" recouvre aussi bien "le producteur de déchets" que "la personne physique ou morale qui a les déchets en sa possession". Quant à la notion de possession, elle n'est définie ni par la directive-cadre ni, de manière générale, en droit de l'Union. Selon son acception usuelle, la possession correspond à la maîtrise effective, mais ne présuppose pas la propriété ou un pouvoir juridique à disposer de la chose (*Concl. av. gén. Kokott ss CJCE, 7 sept. 2004, aff. C-1/03, Paul Van de Walle, point 56 : Rec. CJCE 2004, I, p. 7613*).

La notion de "détenteur" paraît beaucoup plus large que celle de "propriétaire" puisqu'elle permet d'embrasser toutes les personnes qui sont susceptibles de se débarrasser de déchets. Au demeurant, le recours à ce concept souligne l'autonomie de la définition du déchet par rapport à la notion d'abandon tel que l'entend le droit civil, qui est une forme de disposition juridique sur une chose, composante du droit de propriété. Ainsi une entreprise pétrolière vendant des hydrocarbures au gérant d'une station-service peut, moyennant le respect de certaines conditions, être considérée comme le détenteur de terres polluées qui auraient été contaminées par les hydrocarbures s'étant échappés des cuves de la station-service alors que la société pétrolière n'était pas propriétaire de cette dernière.

La forme juridique sous laquelle l'activité de production des déchets est exercée est sans importance pour définir le producteur de déchets. L'obligation de tenir un registre des déchets dangereux en vertu de l'article 4 de la directive 91/689/CEE (abrogée) s'applique, par conséquent, à toutes personnes, qui constituent ou non une entreprise ou un établissement, dès que cette dernière produit des déchets dangereux ou effectue une des opérations mentionnées à cet article. Par conséquent, quelle que soit sa forme juridique, un cabinet dentaire qui produit des déchets dangereux ou qui effectue une des opérations mentionnées au dit article 4 doit être assimilé à un producteur de déchets dangereux (*CJCE, 28 sept. 2004, Eco Eridiana, cité supra n° 7, points 22-24 et 27*).

IV. Notion de déchet

7. Introduction.- La notion de déchet est difficile à cerner d'un point de vue technique pour les raisons qui suivent.

Les déchets sont tout d'abord multiples. D'une manière ou d'une autre, tous les secteurs de notre société de consommation produisent des déchets. Les nombreuses réglementations qui les définissent reflètent d'ailleurs cette diversité. L'on trouve énoncés dans les réglementations nationales, souvent dans un ordre dispersé, les "déchets industriels", les "déchets ménagers", les "déchets hospitaliers", les "déchets agricoles", les "déchets inertes" et les "déchets spéciaux". Par ailleurs, le fait que certains d'entre eux présentent plus de dangers

que d'autres a conduit les législateurs à distinguer les “*déchets dangereux et toxiques*” des “*déchets ordinaires*”.

Ensuite, les déchets sont instables du fait que leur évolution est loin d'être homogène. Emanant toujours d'un processus dynamique et non statique, le facteur temps est à cet égard primordial : parce qu'ils sont biodégradable, les déchets domestiques disparaissent rapidement ; la durée de vie d'autres déchets — nucléaires notamment — perdurera en revanche pendant des millénaires. Les procédés de traitement et d'élimination peuvent aussi jouer un rôle déterminant dans le sort qui leur est réservé. Ceux-ci peuvent en effet se présenter et être éliminés sous des formes sensiblement différentes. Incinérés, les déchets solides se dispersent dans l'atmosphère sous la forme de particules polluantes; rejetés sous la forme d'effluents polluants, les déchets liquides se dissolvent dans le milieu aquatique; déversés dans une décharge, ils seront à terme ensevelis ; réinsérés dans un processus de production, ils peuvent aisément remplacer des matières premières. Il va sans dire que le choix de ces procédés a des conséquences importantes sur la protection de l'environnement. La dispersion des déchets dans l'air, l'eau et les sols peut provoquer la détérioration de ces milieux récepteurs (pollution atmosphérique, contamination des sols et des nappes aquifères, eutrophisation des eaux, ...) alors que leur récupération pour produire des matières premières secondaires s'avère moins dommageable pour l'environnement et permet, de surcroît, d'économiser des matières premières.

Enfin, les déchets se caractérisent par leur relativité. L'objet qui apparaît “*inutilisable*” à un moment donné, dans un endroit déterminé et pour une personne ne l'est pas forcément à un autre endroit, à un autre moment ou pour une autre personne. Prenons l'exemple suivant. Un veston usé ne plait plus à son propriétaire ; ce dernier souhaite s'en débarrasser. Au cas où le veston serait récupéré par un tiers qui continuerait à le porter, il ne s'agira pas d'un déchet. Au contraire, si ce veston ne trouve pas d'acquéreur, son propriétaire devra s'en débarrasser à l'instar d'une immondice. En raisonnant par analogie, une substance peut, au cours de son cycle de vie, être alternativement qualifiée de produit, de sous-produit, de déchet ou de matière première secondaire selon l'utilisation qui en est faite ou selon les normes en vigueur. Ainsi, pour une même entreprise, un résidu peut en l'espace de quelques années, voire de quelques mois, perdre son caractère de déchet en fonction de l'évolution des techniques ou pour des raisons économiques, l'augmentation du prix des matières premières pouvant rendre les matières premières secondaires plus concurrentielles.

Un extrait des travaux préparatoires de la loi belge du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques illustre parfaitement les différents statuts que peuvent revêtir une substance qui est devenue inappropriée. Selon le gouvernement belge de l'époque, “*(la) définition (des déchets toxiques), pour être parfaitement comprise, doit être illustrée par des exemples car des produits, sous-produits, déchets ou résidus qui sont des déchets toxiques dans une entreprise, peuvent être des matières premières dans une autre entreprise. Prenons le cas d'une entreprise qui utilise des cyanures pour le traitement de certains métaux. Lorsqu'elle achète des sels de cyanure, elle s'approvisionne en matière première. Lorsqu'elle stocke ces sels en vue de les utiliser quelques mois plus tard, elle*

stocke des produits qui ne peuvent pas être considérés comme des déchets. Mais si, à la suite d'une modification des techniques opératoires, elle vient à ne plus utiliser ces cyanures, ceux-ci prennent la qualité de déchets toxiques. Cette appartenance à la catégorie des déchets toxiques des sels de cyanure ne signifie pas que ces produits soient devenus inutilisables. Ils sont simplement devenus "inutilisés" dans l'entreprise. Dans ce cas, la méthode "d'élimination des déchets toxiques" sera l'achat par quelqu'un pouvant les employer. Il faut donc bien distinguer dans toute la définition des déchets toxiques ce qui est possible dans une entreprise de ce qui est possible dans une autre entreprise. Une matière inutilisée chez l'un est un déchet, la même matière chez l'autre n'a pas cette qualité" (Doc. parl., Sénat, n° 134 du 9 janvier 1974).

Puisqu'elle fluctue ainsi au gré de l'espace, du temps, des situations et des personnes concernées, la notion de déchet paraît, à première vue, rétive à toute qualification juridique uniforme.

La définition communautaire pourrait-elle éventuellement être éclairée grâce à l'interprétation usuelle de la notion de déchet ? Apparemment, l'interprétation usuelle de ce terme s'avère toutefois d'un faible secours. Outre les problèmes qui surgissent en raison de la variété des langues officielles de la Communauté européenne, le terme de "*déchet*" s'avère polysémique et ce, quelle que soit la langue. Il reçoit en effet des acceptions différentes tant dans le langage courant que dans la littérature scientifique. Même si l'on s'accorde à dire que ce terme évoque la perte de la valeur d'usage, les définitions données dans les dictionnaires ne sont guère éclairantes sur la portée exacte de ce terme. Ainsi, le Petit Robert le définit comme étant la "*perte, diminution qu'une chose subit dans l'emploi qui en est fait, ce qui reste d'une matière qu'on a travaillée, résidu impropre à la consommation, inutilisable (et en général sale ou encombrant)*"⁽²⁰⁾. Ces définitions sont d'un maigre secours pour les juristes.

Rien d'étonnant dès lors que l'attention des juristes se soit jusqu'à présent cristallisée sur le champ d'application de la réglementation communautaire, laquelle a fait l'objet de moult controverses²¹.

8. La définition reprise dans la directive-cadre.- L'article 3, par. 1 de la nouvelle directive-cadre 2008/98/CE définit le déchet comme « **toute substance ou tout objet, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se débarrasser** »²². Cette définition reprend pratiquement tous les termes de l'article 1, a), de la directive 2006/12/CE.

Cette définition constitue la clé de voûte de toute la réglementation applicable aux déchets, y compris les règles relatives aux mouvements transfrontières de déchets. En effet, une substance ou un objet dont on se défait mais qui, en raison de circonstances particulières, ne tombe pas sous le coup de cette définition ne se trouve pas soumise aux obligations administratives concernant la collecte, le tri, la manutention, le

⁽²⁰⁾ Le nouveau Petit Robert, v° "déchet", 1993.

²¹ N. DE SADELEER, « Le champ d'application de la directive-cadre sur les déchets », *BDI*, juin 2006, p. 21 à 45.

²² Voy. la définition visée à l'article 2, 1° du décret wallon sur les déchets.

transport, les transferts internationaux et les méthodes de traitement applicables aux déchets. Aussi les administrations et les ministères publics doivent-ils régulièrement ferrailer avec les entreprises sur le point de savoir si telle substance constitue ou ne constitue pas un déchet.

9. - Critères jurisprudentiels permettant d'appréhender la notion. - Les Etats membres n'ont aucun pouvoir d'appréciation quant à la définition à donner à la notion de déchets. Cette dernière doit figurer comme telle dans la législation nationale. Aussi tout éclaircissement apporté par la Cour de justice dans une affaire mettant en cause un Etat étranger présente a priori un intérêt théorique pour tous les autres Etats membres. Les critères suivants furent dégagés :

a) eu égard à l'objectif poursuivi, à l'effet utile de la directive et aux principes du droit de l'environnement (prévention et précaution), une interprétation large de la notion prévaut²³ ;

b) la notion de déchet ne peut être comprise que si l'on se réfère à celle de « se défaire »²⁴;

c) l'application de la notion de « se défaire » implique que l'on retienne toutes les « circonstances » qui permettent de vérifier si le détenteur a l'intention ou l'obligation de s'en débarrasser :

- le mode de traitement utilisé pour se défaire du déchet²⁵,
- l'existence d'une charge financière pour son détenteur²⁶,
- la présence de résidus d'un processus de fabrication²⁷,
- l'impact environnemental de la substance²⁸,
- les perceptions subjectives²⁹,
- le caractère inapproprié de la substance au processus de production envisagé³⁰.

Cette appréciation factuelle, qui permet au juge de tenir compte de l'ensemble des circonstances concrètes, ne met pas en cause le principe de la légalité pénale³¹.

10. Valeur économique du déchet.- Par ailleurs, ce n'est pas parce qu'un déchet revêt une valeur économique, qu'il échappera aux fourches caudines du droit dérivé. La Cour de justice a pris clairement position sur cette question : la notion de déchet

²³ CJ, 15 juin 2000, *ARCO Chemie*, C-418/97 et C-419/97, *Rec.*, p. I-4475, points 36 à 40 ; CJ, 10 mai 2007, précité, *Thames Water Utilities*, point 27.

²⁴ CJ, 18 décembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, *Rec.*, p. I-7411, point 26 ; CJ, 15 juin 2000, précité, *ARCO Chemie*, point 36.

²⁵ CJ, 18 décembre 1997, précité, *Inter-Environnement Wallonie*, points 25 et 26.

²⁶ CJ, 25 juin 1997, *Tombesi*, C-304/94, *Rec.*, p. I-3561, points 47, 48 et 52.

²⁷ CJ, 15 juin 2000, précité, *ARCO Chemie*, points 83 à 87 ; CJ, 18 avril 2002, *Palin Granit Oy*, C-9/00, *Rec.*, p. I-3533, point 33.

²⁸ CJ, 18 avril 2002, précité, *Palin Granit Oy*, point 44 ; CJ, 15 juin 2000, précité, *ARCO Chemie*, point 86 ; CJ, 7 septembre 2004, *Paul Van de Walle*, C-1/03, *Rec.*, p. I-7613, point 51.

²⁹ CJ, 15 juin 2000, précité *ARCO Chemie*, point 73.

³⁰ *Ibid.*, point 87.

³¹ Cour cons. b, 30 octobre 2008, n° 143/2008.

n'exclut pas les substances et les objets susceptibles d'une réutilisation économique³² et cela « même si les matériaux en cause peuvent faire l'objet d'une transaction ou s'ils sont cotés sur des listes commerciales publiques ou privées »³³.

Ceci tombe sous le sens. Prenons l'exemple du joaillier qui en confectionnant des bijoux se trouve confronté à des résidus d'or ou d'argent, lesquels seront, en raison de leur valeur, récupérés et fondus. En aucun cas, il a l'intention de les produire. S'il le pouvait, l'orfèvre éviterait, dans la mesure du possible, de produire de tels résidus. Malgré la présence de métaux précieux, ces résidus de production seront qualifiés de déchets. En revanche, dans la mesure où il était commercialisé dans des conditions avantageuses³⁴, le fioul lourd transporté en mer constitue un produit pétrolier et non pas un déchet.

La seule mise en œuvre d'une opération d'élimination ou de valorisation ne permet pas non plus de qualifier en déchet une substance ou un objet impliqué dans cette opération³⁵.

11. Diversité de déchet.- Il en résulte que la notion de déchets est susceptible de couvrir des objets très diversifiés, comme :

- les épaves de bateaux³⁶,
- les hydrocarbures mélangés à des sédiments sous la forme de galettes³⁷, les voitures usagées³⁸,
- les sols pollués³⁹,
- les chutes de marbre⁴⁰,
- les copeaux de bois⁴¹,
- les eaux usées⁴²,
- ainsi que les débris ferreux et non ferreux destinés à des activités sidérurgiques et métallurgiques⁴³.

³² CJ, 28 mars 1990, *Vessoso et Zanetti*, C-206/88 et C-207/88, *Rec.*, p. I-1461, point 9 ; CJ, 10 mai 1995, *Commission c. Allemagne*, C-422/92, *Rec.* p. I-1097 ; CJ, 15 juin 2000, précité, *ARCO Chemie*, point 5 ; CJ, 22 juin 2000, *Fornasar*, C-318/98, *Rec.* I-4785.

³³ CJ, 25 juin 1997, *Tombesi*, C-304/94, *Rec.*, p. I-3561, points 47 et 48.

³⁴ CJ, 24 juin 2008, précité, *Commune de Mesquer*, point 48.

³⁵ C.J.C.E., 11 novembre 2004, *Niselli*, C-457/02, *Rec.*, 2004, p. I-10853, pts. 36 et 37 ; C.J.C.E., 18 décembre 2007, *Commission c. Italie*, C-195/05, *Rec.*, 2007, p. I-11699, pt. 38.

³⁶ CEfr, 13 février 2006, *Association Ban Asbestos France*, n° 2888.01-2888.11.

³⁷ CJ, 24 juin 2008, précité, *Commune de Mesquer*, point 63.

³⁸ Directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, *JO*, n° L 269, 21 octobre 2000, p. 34.

³⁹ CJ, 7 septembre 2004, précité, *Paul Van de Walle*, point 47 ; CJ, 10 mai 2007, *Thames Water Utilities*, C-252/05, *Rec.*, p. I-3883. Cf. obs. de N. DE SADELEER, in *CMLR*, 2006, n° 43, p. 207-223.

⁴⁰ CJ, 25 juin 1997, *Euro Tombesi*, C-304/94, *Rec.*, p. I-3561.

⁴¹ CJ, 15 juin 2000, précité, *ARCO Chemie*.

⁴² CJ, 10 mai 2007, précité, *Thames Water Utilities*.

⁴³ CJ, 22 décembre 2008, *Commission c. Italie*, C-283/07.

V. Limites expresses du champ d'application

12. Enjeux.- Si, dans un premier temps, le terme « se défaire » fut interprété largement par la Cour de justice, cette dernière a ouvert ces dernières années plusieurs brèches dans l'édifice réglementaire.

Tout d'abord, elle a admis que les Etats membres puissent adopter des législations particulières applicables à certaines catégories de résidus (déchets résidus miniers, cadavres d'animaux, lisiers, explosifs déclassés, ...). Cette option permet aux autorités nationales de faire sortir certains résidus du champ d'application de la directive-cadre, en les faisant entrer dans le champ d'application d'autres législations (droit minier, réglementations sur l'exploitation agricole,...)⁴⁴.

En outre, la Cour a également élaboré de manière prétorienne une nouvelle catégorie juridique de résidus, à savoir les sous-produits.

En adoptant une nouvelle directive-cadre, le législateur a soit cherché à contourner, soit à avaliser certains enseignements jurisprudentiels.

13. Exclusions automatiques.- En amont, deux catégories d'exclusions doivent désormais être distinguées.

Sont **automatiquement exclus** du champ d'application de la réglementation, les **effluents gazeux**, le **stockage de CO₂**, les **sols pollués non excavés**, les **déchets radioactifs**, les **explosifs déclassés**, et les **matières fécales** (article 2, par. 1, de la directive-cadre). Ces exclusions appellent plusieurs commentaires.

En ce qui concerne les sols, l'article 2, paragraphe 1, sous b), exclut plus précisément « *les sols (in situ) en ce compris les sols pollués non excavés et les bâtiments reliés au sol de manière permanente* », alors que l'article 2, paragraphe 1, sous c), exclut « *les sols non pollués et autres matériaux géologiques naturels excavés au cours d'activités de construction lorsqu'il est certain que les matériaux seront utilisés aux fins de construction dans leur état naturel sur le site même de leur excavation* ».

Ces nouvelles exclusions cherchent à contrecarrer la jurisprudence *Van de Walle* de la Cour de justice⁴⁵. Dans cette affaire, la Cour de justice avait jugé que des hydrocarbures déversés de façon accidentelle occasionnant la contamination des sols et des eaux souterraines constituaient des déchets au sens de la directive 75/442/CEE. De même, les terres polluées par le déversement d'hydrocarbures furent également qualifiées de déchets par la Cour de justice, même si elles n'avaient pas été excavées.

La dernière exclusion a trait aux matières fécales – dans l'hypothèse où elles ne relèveraient pas des sous-produits animaux –, la paille et autres matières naturelles non dangereuses issues de l'agriculture ou de la sylviculture et qui sont utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole ou sylvicole ou pour la production d'énergie à partir d'une telle biomasse au moyen de procédés ou de méthodes qui ne nuisent pas à l'environnement et ne mettent pas en danger la santé humaine (art. 2, §1, f).

⁴⁴ CJ, 11 septembre 2003, *Avesta Polarit Chrome*, C-114/01, *Rec.* p. I-8725.

⁴⁵ C.J.C.E., 7 septembre 2004, *Van de Walle e.a.*, C-1/03, *Rec.*, p. I-7613.

Le lisier⁴⁶ est donc expressément exclu alors qu'auparavant les matières fécales et le fumier (en ce compris la paille souillée) étaient reprises dans le catalogue des déchets institué par la Directive 94/3/CE.⁴⁷

Il convient de rappeler que dans un arrêt du 8 septembre 2005, la Cour de justice avait jugé que le lisier pouvait en étant qualifié de sous-produit échapper à la définition de déchet⁴⁸. Ce raisonnement était à tout le moins critiquable, car le dépôt de grandes quantités de lisier causer d'importantes pollutions⁴⁹.

14. Exclusions facultatives.- Peuvent être exclus, à titre conditionnel, à titre conditionnel, les eaux usées, les **sous-produits animaux**, les **carcasses** et les **déchets miniers** (article 2, par. 2, de la directive-cadre).

En premier lieu, sont exclues les substances qui sont visées par des réglementations spécifiques, à savoir :

- (i) les **eaux usées**, visées par la Directive 91/271/CEE⁵⁰;
- (ii) les **sous-produits animaux**, y compris les produits transformés au sens du règlement (CE) n°1774/2002, à l'exception de ceux qui sont destinés à l'incinération, la mise en décharge ou l'utilisation dans une usine de biogaz ou de compostage. L'exception ainsi formulée se comprend dès lors que le Règlement (CE) n°1774/2002 doit être privilégié, dans les cas où les sous-produits animaux posent des risques potentiels pour la santé, et ce afin d'éviter les chevauchements inutiles⁵¹ ;
- (iii) les **carcasses** d'animaux morts autrement que par l'abattage⁵², y compris les animaux morts pour l'éradication d'une épizootie et qui ont été éliminés conformément au Règlement (CE) n°1774/2002 ;
- (iv) les déchets résultant de la prospection, de l'extraction, du traitement et du stockage de **ressources minérales**, ainsi que de l'exploitation de carrières, couverts par la directive (CE) 2006/21 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive.

⁴⁶ A. LANGLAIS, *Le droit et les déchets agricoles*, Paris, L'Harmattan, 2003, 253 pp.

⁴⁷ Directive 94/3/CE de la Commission, du 20 décembre 1993, établissant une liste des déchets en application de l'article 1er, point a), de la directive 75/442/CEE du Conseil relative aux déchets, *J.O.*, 1994, L 5, p. 15.

⁴⁸ C.J.C.E., 8 septembre 2005, *Commission c. Espagne*, C-121/03, *Rec.*, 2005, p. I-7569.

⁴⁹ I. DOUSSAN, « Considérés comme des 'sous-produits', les effluents d'élevage épandus en violation des règles protectrices de l'environnement échappent à la qualification de déchets », *Droit de l'environnement*, 2005/12, n°134, p. 286 ; D. JANS, « Le lisier utilisé en fumure et les cadavres d'animaux sont-ils des déchets au sens du droit communautaire ? », *Rev. dr. rural*, 2006/2, p. 69.

⁵⁰ Directive n°91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, *J.O.*, 30 mai 1991, L 135, p. 40 ; Voy. C.J.C.E., 10 mai 2007, *Thames Water Utilities*, C-252/05, *Rec.*, 2007, p. I-3883.

⁵¹ Considérant n°13 de la Directive n° 2008/98/CE. Un mécanisme similaire se retrouve lorsqu'il s'agit de distinguer la réglementation applicable à certains produits se situant à la limite de catégories juridiques bien établies telles que les aliments, les médicaments et les cosmétiques.

⁵² C.J.C.E., 8 septembre 2005, *Commission c. Espagne*, C-416-02, *Rec.*, 2005, p. I-7487.

A défaut d'être couvertes par des réglementations spécifiques offrant un niveau de protection équivalente, ces substances continueront à être réglementées par le droit des déchets⁵³.

En second lieu, la directive 2008/98/CE exclut les « *les sédiments déplacés au sein des eaux de surface aux fins de gestion des eaux et des voies d'eau, de prévention des inondations, d'atténuation de leurs effets ou de ceux des sécheresses ou de mise en valeur des terres* » (art. 2, §3), à condition qu'il soit démontré qu'elles ne sont pas dangereuses. Aucune procédure particulière n'est prévue.

VI. Les sous-produits

15. Les enseignements jurisprudentiels. - La Cour de Justice avait établi des critères balisant la qualification de sous-produit :

*« dans certaines situations, un bien, un matériau ou une matière première résultant d'un processus d'extraction ou de fabrication qui n'est pas destiné principalement à le produire peut constituer non pas un résidu, mais un sous-produit dont le détenteur ne cherche pas à 'se défaire' mais qu'il entend exploiter ou commercialiser – y compris, le cas échéant, pour les besoins d'opérateurs économiques autres que celui qui l'a produit –, dans des conditions avantageuses pour lui, dans un processus ultérieur, à condition que cette réutilisation soit certaine, ne nécessite pas de transformation préalable et se situe dans la continuité du processus de production ou d'utilisation. En outre, cette réutilisation doit être licite »*⁵⁴.

16. Le régime tel que prévu par la directive-cadre. - Le législateur a paraphrasé cette jurisprudence en définissant dans la directive 2008/98/CE le terme « sous-produit » (article 5). Le régime n'est d'application que si les conditions suivantes sont remplies.

a) En premier lieu, il doit s'agir d'une substance ou d'un objet issu d'un processus de production dont le but premier n'est pas la production dudit bien. Le sous-produit est donc nécessairement un « **résidu de production** » c'est-à-dire un objet résultant d'un processus de fabrication qui n'est pas destiné principalement à le produire.

b) En second lieu, l'utilisation ultérieure de la substance ou de l'objet doit être certaine. L'utilisation et la commercialisation de la substance ou de l'objet en tant que sous-produit doit être certaine (⁵⁵). En d'autres mots, le sous-produit doit être effectivement réutilisé. L'absence de toute garantie d'utilisation d'un résidu implique qu'il soit soumis à la législation communautaire sur les déchets. Une déclaration d'intention ne saurait suffire. Pour déjouer les fraudes, l'administration devra exiger que le détenteur lui fournisse des garanties suffisantes à propos d'une réutilisation

⁵³ Encore faut-il que le niveau de protection offert par ces réglementations alternatives, considérés comme « *autres législations* », garantissent les objectifs de la réglementation sur les déchets. CJ, 29 octobre 2009, *Commission c. Irlande*, C-188/08, point 82.

⁵⁴ C.J.C.E., 18 décembre 2007, *Commission c. Italie* ; C.J.C.E., 18 avril 2002, *Palin Granit*, C-9/00, *Rec.*, 2000, p. I-3533, pt. 29 ; C.J.C.E., 11 septembre 2003, *AvestaPolarit Chrome*, C-114/01, *Rec.* p. I-8725, points 33 à 38 ; C.J.C.E., 11 novembre 2004, *Niselli*, C-457/02, *op. cit.*, pt. 47 ; C.J.C.E., 8 septembre 2005, *Commission c. Espagne*, C-416/02, *Rec.*, 2005, p. I-7487, pts. 87 et 90 ; C.J.C.E., 8 septembre 2005, *Commission c. Espagne*, C-121/03, *Rec.*, 2005, p. I-7569, pts. 58 et 61.

⁵⁵ Arrêt *AvestaPolarit Chrome Oy*, points 34 à 37.

directe du sous-produit, en requérant notamment la constitution de garanties financières ⁽⁵⁶⁾.

En l'occurrence, le fait que l'entreprise entende exploiter ou commercialiser le sous-produit dans des conditions économiquement avantageuses pour elle constitue un indice supplémentaire que cette condition est remplie. En effet, en raison de cet avantage économique, la substance n'apparaît plus comme une charge dont le détenteur cherche à se défaire ⁽⁵⁷⁾.

Cela dit, la garantie d'une réutilisation effective pourrait être compromise en raison de la durée du stockage des résidus destinés à être réutilisés sous la forme de sous-produits. Le dépôt de résidus dans l'attente d'une utilisation finale est, en effet, de nature à engendrer le même type de risques écologiques qu'un dépôt de nature définitive. Dans l'hypothèse où le temps écoulé entre la production des résidus miniers et leur réutilisation s'avère démesuré, il faudra conclure que leur détenteur n'est pas en mesure de garantir qu'ils seront réutilisés conformément aux règles administratives en vigueur. En raison de ce laps de temps et des dangers qui en résultent, il conviendra de qualifier ces résidus de déchets ⁽⁵⁸⁾.

c) En troisième lieu, il faut que la substance ou l'objet puisse être utilisé directement **sans traitement supplémentaire**. Si la substance peut être directement utilisée dans un autre processus de production, elle acquiert alors la qualité de sous-produit et échappe au champ d'application de la réglementation des déchets. La Cour exige en effet que l'exploitation ou la commercialisation du sous-produit dans le cadre d'un processus ultérieur ne soit pas précédée d'une transformation préalable ⁽⁵⁹⁾.

En tout cas, ce second critère n'impose pas que la substance ou l'objet soit réutilisé par le producteur lui-même⁽⁶⁰⁾. Il suffit qu'une telle réutilisation soit effectivement opérée

⁵⁶ Arrêt *AvestaPolarit Chrome Oy*, point 43.

⁵⁷ Arrêts *Palin Granit Oy*, point 37 ; *AvestaPolarit Chrome Oy*, points 34 et 37; *Niselli*, point 46.

⁵⁸ Dans ses conclusions présentées le 17 janvier 2002 dans l'affaire *Palin Granit Oy*, l'avocat général M. F. G. JACOBS a estimé que des résidus qui restent indéfiniment sur un site industriel ont été mis au rebut et, par voie de conséquence, sont des déchets. Le dépôt et le stockage de volumes importants de débris comportent à l'évidence, le risque de pollution, y compris sonore, et celui d'atteinte à un milieu rural par la création d'une horreur visuelle. Or, c'est là précisément ce que la directive cherche à éviter (point 34 des conclusions de l'avocat général M.F.G. JACOBS dans l'affaire *Palin Granit Oy*). Voy. aussi l'arrêt *AvestaPolarit Chrome Oy*, point 39. A cet égard, l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat de France à propos de la qualification à donner à l'oxyde d'uranium appauvri pose problème. En l'espèce, le Conseil d'Etat a jugé que la circonstance que l'utilisation d'oxyde d'uranium appauvri, en vue de produire de l'oxyde d'uranium enrichi, « *puisse être différée en considération de données notamment économiques n'est pas de nature à faire regarder l'oxyde d'uranium appauvri dont il s'agit comme un déchet* » (CE, 23 mai 2001, *Assoc. pour la défense de l'environnement du pays arézien et du Limousin*, n° 201938).

⁵⁹ Arrêt *AvestaPolarit Chrome Oy*, points 34 à 37.

⁶⁰ C.J.C.E., 8 septembre 2005, *Commission c. Espagne*, aff. C-416/02, point 71; 8 septembre 2005, *Commission c. Espagne*, aff. C-121/03, point 92.

« *dans la continuité du processus de production* », et ce quel que soit l'opérateur économique qui la réutilise.

Dans bien des cas, cette exigence ne sera pas respectée par les opérateurs économiques dans la mesure où il est généralement indispensable de trier des résidus de production (c'est le cas pour les vieux papiers, le verre,...) et de les traiter (au moyen des techniques du broyage, de régénération,...) avant de pouvoir les réutiliser. L'accomplissement de ces différentes opérations ne permet donc pas de qualifier les résidus traités de sous-produits. Il faudra, dès lors, attendre le terme du processus de modification pour que la substance devienne une matière première secondaire et puisse de la sorte être utilisée à l'instar d'une matière première.

d) En quatrième lieu, la substance ou l'objet doit être produit en faisant **partie intégrante d'un processus de production**. Au cas où le sous-produit est exploité ou commercialisé dans le cadre d'un processus ultérieur, celui-ci doit se situer dans « *la continuité du processus de production* » initial ⁽⁶¹⁾. A titre d'exemple, lorsque des résidus d'exploitation minière qui n'ont pas été déplacés du site minier sont utilisés dans le dessein de combler des galeries de la mine, ils peuvent être considérés comme des sous-produits dans la mesure où l'exploitant de la mine qui les détient n'a pas l'intention ou l'obligation de s'en défaire. En d'autres termes, l'exploitant a besoin de ces résidus pour son activité principale ⁽⁶²⁾. A cela, il faut ajouter que l'utilisation du sous-produit ne peut se réduire aux méthodes traditionnelles d'élimination des déchets. La technique de traitement qui est adoptée ne peut en effet, sous l'apparence d'une utilisation de la substance comme produit ou matière première, être l'occasion de réaliser une opération d'élimination des déchets en dehors du cadre réglementaire imposé par la législation. A cet égard, les résidus de consommation ou les biens d'occasion ne peuvent pas être considérés comme des sous-produits d'un processus de fabrication ⁽⁶³⁾.

Les hypothèses suivantes paraissent satisfaire les exigences posées par la Cour de justice. La combustion du coke de pétrole dans une centrale intégrée de co-génération, laquelle fournit les besoins en vapeur et en électricité de la raffinerie produisant ce résidu ne peut être qualifié de déchet dans la mesure où ce traitement résulte d'un choix technique ⁽⁶⁴⁾. Dans le même ordre d'idées, ne constituerait pas un déchet l'huile qui tout en s'échappant d'un processus de production serait immédiatement canalisée en vue d'être réutilisée pour remplir une autre fonction.

e) Enfin, l'utilisation ultérieure de la substance ou de l'objet doit être **légale**. Comme nous l'avons rappelé ci-dessus, en vertu de la jurisprudence de la Cour de justice, la seule possibilité d'un débouché économique ne satisfait pas à cette exigence ; il faut encore que cette utilisation soit légalement admissible. Il faut dès lors que le détenteur de l'objet ou de la substance soit en droit de l'utiliser ou de le faire utiliser comme produit. Les exemples suivant permettent d'illustrer comment ce critère doit être appliqué.

⁶¹ Arrêts *Palin Granit Oy*, points 34 et 36 et *AvestaPolarit Chrome Oy*, points 34 à 37.

⁶² Arrêt *Palin Granit Oy*, point 37.

⁶³ Arrêt *Niselli*, point 45.

⁶⁴ Ordonnance *Saetti*.

Le raffinage du pétrole entraîne la production de différents résidus ayant une valeur calorifique importante. Au cas où il ne serait pas possible de brûler ces résidus dans des installations traditionnelles (chaudières, fourneaux industriels,...), il faudrait les considérer comme des déchets.

En revanche, dans l'hypothèse où pour des raisons de sécurité ou de protection de l'environnement, on interdirait l'emploi de résidus d'exploitation minière - les résidus contaminés par des substances dangereuses présentent une menace pour les nappes aquifères -, l'exploitant de la mine devra combler ses galeries au moyen d'autres matériaux. Il faudra alors considérer qu'il a l'obligation de se défaire des débris qu'il ne peut employer pour combler les galeries désaffectées ⁽⁶⁵⁾. De même, une matière périmée dont l'utilisation est interdite ne pourra jamais être considérée comme une matière première secondaire.

Les conditions d'exploiter afférentes au permis d'environnement accordé à l'installation où sont directement réutilisés les résidus permettent de vérifier le respect de cette condition. Ainsi, par exemple, si l'industriel n'est pas en droit d'employer le sous-produit en question en tant qu'ersatz d'une matière première, ce quatrième critère ne sera pas rempli.

Enfin, il faut ajouter que la condition relative à l'utilisation admissible permet à l'administration de faire appliquer les règles de gestion dans l'hypothèse où la récupération immédiate des déchets porterait atteinte à l'obligation de protection de l'environnement et de la santé humaine découlant de l'article 4 de la directive-cadre. Au titre de ce pouvoir général de police, l'administration pourrait intervenir alors même que l'opération de récupération en question n'est pas expressément interdite.

Par exemple, la dérogation envisagée par la Cour ne peut s'appliquer aux cadavres d'animaux d'élevage, lorsque ces animaux sont morts sur l'exploitation et n'ont pas été abattus aux fins de la consommation humaine étant donné que ceux-ci ne pourraient être utilisés dans des conditions qui permettraient de les soustraire à la qualification de déchets, au sens de la directive-cadre. En effet, ces cadavres ne peuvent, en règle générale, être réutilisés à des fins d'alimentation humaine. Ils sont considérés par la réglementation communautaire, notamment par la réglementation communautaire comme des «déchets animaux» et, en outre, comme des déchets relevant de la catégorie des «matières à haut risque», qui doivent être transformées dans des usines agréées par les États membres ou être éliminées par incinération ou enfouissement (voy. l'article 37 du règlement n° 1774/2002).⁽⁶⁶⁾

VII. La fin de vie des déchets

17. Enjeux.- L'on s'est souvent interrogé sur l'opportunité de contrôler de manière relativement stricte la gestion des déchets alors que l'usage de nombreuses substances dangereuses est finalement peu réglementé. Ainsi pourquoi faut-il surveiller l'élimination des déchets agricoles organiques alors qu'un grand nombre de pesticides mis sur le marché présentent des dangers bien plus importants ?

⁶⁵ Arrêt *AvestaPolarit Chrome Oy*, points 36 à 38.

⁶⁶ C.J.C.E., 8 septembre 2005, *Commission c. Espagne*, aff. C-416/02, point 71; 8 septembre 2005, *Commission c. Espagne*, aff. C-121/03, point 92.

Il convient de répondre à ces questions, au demeurant légitimes, en mettant en exergue la nature des risques qu'engendrent les déchets. Ces risques ne découlent pas uniquement de leurs propriétés physiques ou chimiques ; ils résultent aussi du fait que leurs détenteurs ne s'en défassent pas conformément aux règles administratives en vigueur. N'étant plus affectés à leur fonction initiale, les déchets présentent de la sorte des risques particuliers qui tiennent à leur localisation (par exemple, à proximité d'une zone résidentielle), à leur accumulation et à la durée de leur stockage. Les exemples suivants illustrent bien notre propos. Si les déchets de jardin ne présentent aucun danger pour les nappes aquifères, leur abandon sur une pelouse calcaire classée en réserve naturelle constitue une menace pour la flore sauvage nécessitant des sols pauvres en matières nutritives. Dans le même ordre d'idées, à défaut de présenter un risque de pollution, le dépôt incontrôlé de rocaillies en provenance d'une carrière est susceptible de causer une gêne visuelle ⁽⁶⁷⁾.

Par conséquent, le droit des déchets vise tant à prévenir les pollutions et les risques qu'engendrent les déchets en raison de leur composition physico-chimique (par exemple, les PCB-PCT sont qualifiés de déchets dangereux) qu'à veiller à ce que les matières tant dangereuses que non dangereuses qui ne présentent plus d'utilité pour leurs détenteurs soient traitées conformément à des règles de droit administratif ⁽⁶⁸⁾.

S'imposant aussitôt que la substance cesse d'être utilisée conformément à son usage ordinaire, le contrôle administratif sera maintenu jusqu'au moment où le déchet sera définitivement éliminé ou valorisé⁽⁶⁹⁾. En raison de son élimination au moyen d'une opération reprise à l'annexe II A, le déchet sera supprimé. A la suite d'une opération de valorisation définie à l'annexe II B, il sera transformé en matière première secondaire, concept qui mérite de plus amples éclaircissements.

18. Enseignements jurisprudentiels.- S'agissant d'autres formes de valorisation, la Cour a reconnu que les substances en résultant cessent définitivement d'être des déchets. Cela vaut pour le recyclage des déchets d'emballage (*CJCE, 19 juin 2003, Mayer Parry Recycling, C-444/00, Rec. p. I-6163, point 75*). Il en va de même de la valorisation de déchets en gaz purifié, utilisé comme combustible (*CJCE, 4 décembre 2008, Lahti Energia, C-317/07, Rec. p. I-9051, point 35, CJCE, 25 février 2010, Lahti Energia II, C-209/09, Rec. p. I-1429, point 20*).

Enfin, la messe n'est pas pour autant dite. Selon une jurisprudence constante, « *même lorsqu'un déchet a fait l'objet d'une opération de valorisation complète qui a pour conséquence que la substance en question a acquis les mêmes propriétés et caractéristiques qu'une matière première, il demeure néanmoins que cette substance peut être considérée comme un déchet* » si son détenteur s'en défait ou a l'intention ou l'obligation de s'en défaire (*CJCE, 15 juin 2000, ARCO Chemie Nederland e.a., C-418/97 et C-419/97, Rec. p. I-4475, point 94, CJCE, 18 avril 2002, Palin Granit, C-9/00, Rec. p. I-3533, point 46, CJUE, 7 mars 2013, Lapin elinkeino, C-358/11, point 57*). L'opération de valorisation n'est donc qu'un des éléments à prendre en considération pour vérifier si le détenteur ne se défait plus de l'objet.

⁶⁷ Conclusions de l'avocat général JACOBS dans l'affaire Palin Granit Oy, point 33.

⁶⁸ St. TROMANS, « EC Waste Law-A Complete Mess? », *J.E.L.*, 2001, vol. 13, n°2, pp. 135-136.

⁶⁹ Arrêt *Niselli*, point 52.

Le fait que le règlement REACH, en particulier son annexe XVII relative aux restrictions, autorise l'utilisation sous certaines conditions du bois traité à l'arsenic, substance dangereuse, peut être pris en compte aux fins de déterminer si un tel bois cesse d'être un déchet au motif que « son détenteur n'aurait pas, si ces conditions étaient remplies, l'obligation de s'en défaire au sens de l'article 3, point 1, de la directive 2008/98 » (CJUE, 7 mars 2013, *Lapin elinkeino*, C-358/11, point 64).

19. Conditions posées par l'article 6 de la directive-cadre. Moyennant le respect d'une série de conditions, il est possible de déterminer le moment à partir duquel certains déchets cessent de revêtir ce statut (article 6 de la directive-cadre). Des critères spécifiques adoptés au niveau national ou au niveau de l'Union doivent préciser la portée de ces conditions pour certaines catégories de déchets (granulats, papier, verre, métal, textiles, et pneumatiques). Le statut de déchet imposé à un objet ou à une substance n'est donc que temporaire.

Les conditions à respecter sont les suivantes.

Tout d'abord, la fin de statut est tributaire d'une opération de recyclage ou de valorisation. Le considérant n° 22 de la Directive 2008/98/CE précise à cet égard qu'« une opération de valorisation peut simplement consister à contrôler le déchet pour vérifier s'il répond au critère déterminant à partir de quel moment un déchet cesse de l'être ».

Ensuite, la directive exige l'application cumulative de quatre conditions :

- (i) la substance ou l'objet est couramment utilisé à des fins spécifiques ;
- (ii) il existe un marché ou une demande pour une telle substance ou un tel objet ;
- (iii) la substance ou l'objet remplit les exigences techniques aux fins spécifiques et respecte la législation et les normes applicables aux produits ;
- (iv) l'utilisation de la substance ou de l'objet n'aura pas d'effets globaux nocifs pour l'environnement ou la santé humaine.

Des critères spécifiques de fin de vie des déchets devront être établis par catégories de déchets, et, à tout le moins pour les granulats, le papier, le verre, le métal, les pneumatiques et les textiles (art. 6, §2). Il revient à défaut d'intervention communautaire aux Etats membres de préciser ces critères.

20. Pouvoir d'appréciation étatique. – L'article 6, paragraphe 1, de la directive ne saurait, à défaut de mesures d'exécution concrètes, fournir une base permettant d'établir que certains déchets ne doivent plus être considérés comme tels (*Concl. av. gén. J. Kokott ss CJUE, 7 mars 2013, Lapin elinkeino, C-358/11, point 69*). Cela dit, l'article 6, paragraphe 4, première phrase, de la directive permet aux États membres de décider au cas par cas si certains déchets ont cessé d'être des déchets en tenant compte de la jurisprudence applicable. C'est donc au regard de cette jurisprudence qu'il convient d'examiner si un déchet considéré comme dangereux peut cesser d'être un déchet, « ce que n'exclut ni l'article 6 de la directive 2008/98 ni aucune autre disposition de celle-ci » ⁽⁷⁰⁾.

⁷⁰ CJUE, 7 mars 2013, *Lapin elinkeino*, C-358/11, point 56.

Si les Etats membres adoptent des critères spécifiques pour certains déchets, ils sont tenus de notifier leurs décisions à la Commission, conformément à la Directive 98/34/CE en matière de normes techniques⁷¹.

21. Règlements UE concernant la fin de vie des déchets. – Cela dit, lorsque les institutions de l'UE fixent les critères de fin de vie, ces derniers, conformément au principe de primauté du droit de l'UE, emportent la suppression des critères nationaux non-conformes.

Les institutions sont ainsi appelées à préciser les conditions visées ci-dessus au moyen de règlements adoptés en vertu de la « *procédure de réglementation avec contrôle* », telle que requise en vertu de l'article 39 de la directive-cadre. L'adoption en date du 16 février 2011 du Règlement "comitologie" n°182/2011⁷², n'a pas eu pour effet d'écarter cette procédure particulière. Bien que ce règlement a profondément modifié les mécanismes de comitologie existants, il n'en demeure pas moins que les effets de la procédure de réglementation avec contrôle « *sont maintenus aux fins des actes de base existants qui y font référence* »⁷³, ce qui est précisément le cas de la Directive 2008/98/CE.

Les « *critères spécifiques à définir dans le respect des conditions* »⁷⁴ peuvent comprendre des « *valeurs limites pour les polluants, si nécessaire, et tiennent compte de tout effet environnemental préjudiciable éventuel de la substance ou de l'objet* »⁷⁵.

- Règlement (UE) n°333/2011 certains types de débris métalliques cessent d'être des déchets au sens de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil ⁷⁶,

⁷¹ Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, *J.O.*, 21 juillet 1998, L 204, p. 37 ; tel que modifié par la Directive 98/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 1998 portant modification de la directive 98/34/CE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, *J.O.*, 5 août 1998, L 217, p. 18. Sur le sujet, voy. N. BOUCQUEY-NORGAARD, « La normalisation européenne au service de la consommation durable. Etat des lieux des textes et de leur application », *R.E.D.C.*, 2002/4, p. 251 ; J.-L. LAFFINEUR, M. GRUNCHARD & C. LEROY, « Les possibilités de recours contre une norme technique dans l'Union européenne », *R.E.D.C.*, 2009/4, p. 813 ; N. de SADELEER, « Internal Market Preventive Controls of National Technical Standards and Their Impact on Environmental Measures », *Journal of European Environmental & Planning Law*, 2011, vol. 8, n° 3, pp. 252-272.

⁷² Règlement (UE) n°182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les Etats membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission, *J.O.*, 28 février 2011, L 55, p. 13.

⁷³ Article 12, al. 2 et considérant n°21 du Règlement (UE) n°182/2011.

⁷⁴ Article 6, §1, al. 1 de la Directive 2008/98/CE.

⁷⁵ Article 6, §1, al. 2 de la Directive 2008/98/CE.

⁷⁶ Pour un premier examen de ce règlement, voy. C. VERDURE, « La 'fin de vie' des déchets : première application en faveur des déchets métalliques », *Environnement et Développement Durable*, novembre 2011, p. 21 ; N. DE SADELEER, « Les débris métalliques destinés à la production de métal : la délicate ligne de démarcation entre déchets et produits », *R.D.U.E.*, 2011/2, p. 209.

- Règlement (UE) n° 1179/2012 de la Commission du 10 décembre 2012 établissant les critères permettant de déterminer à quel moment le calcin de verre cesse d'être un déchet au sens de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil⁷⁷,
- Règlement (UE) n° 715/2013 de la Commission du 25 juillet 2013 établissant les critères permettant de déterminer à quel moment les débris de cuivre cesse d'être un déchet au sens de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil⁷⁸.

22. Fin de vie des déchets métalliques.- Le règlement (UE) n° 333/2011 du Conseil du 31 mars 2011 établissant les critères permettant de déterminer à quel moment certains types de débris métalliques cessent d'être des déchets au sens de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil ⁷⁹ est le premier règlement à mettre en œuvre l'article 6 de la directive-cadre. Etant donné que le comité de réglementation avec contrôle n'avait pas rendu son avis sur les mesures proposées par la Commission, le Conseil a en vertu de la Décision « comitologie » adopté le règlement en question⁸⁰. Le Parlement européen ne s'est pas opposé aux mesures proposées.

Ce règlement établit les critères permettant de déterminer à quel moment certains types de débris métalliques – le fer, l'acier et l'aluminium – cessent d'être des déchets au sens de la directive 2008/98/CE, lorsque ces débris sont destinés à la production de métal dans les aciéries, les fonderies et les raffineries d'aluminium.

Dans la mesure où il existe une forte demande de réemploi notamment dans le secteur de la métallurgie, les déchets métalliques conviennent à ce régime. Si l'industrie métallurgique génère une fraction significative des déchets industriels (résidus de traitement des fumées, laitiers et scories), elle est également un acteur clef de la filière de valorisation. A titre d'exemple, le convertisseur de la filière intégrée nécessite un apport de 10 à 25% de ferrailles pour la transformation de la fonte en acier. Les fours à arc électrique ont une charge qui peut se composer de ferrailles à environ 95%⁸¹. L'origine des ferrailles est relativement diversifiée : elles proviennent tant de l'industrie sidérurgique que des industries de transformation et de recyclage des déchets ferreux issus de la fabrication, des biens d'équipement et de consommation (boîtes de conserve, voitures, appareils électroménager, etc.). Aussi, après les déchets minéraux et les déchets ménagers, les déchets métalliques

⁷⁷ JOUE n° L 337 du 11 décembre 2012.

⁷⁸ JOUE n° L 201 du 26 juillet 2013.

⁷⁹ J.O., L 94, 8 avril 2011, 2. Cf. N. de SADELEER, "Les débris métalliques destinés à la production de métal : la délicate ligne de démarcation entre déchets et produits", *Revue de droit de l'UE*, 2011/2, p. 1 ; "Scrap Metal Intended for Metal Production : The Thin Line between Waste and Products », *Journal of European Environmental & Planning Law*, 2012, vol.9, n° 2, p. 136-163.

⁸⁰ Article 5 bis de la Décision du Conseil 1999/468/CE du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, JO, n° L 184, 17 juillet 1999, p. 4 ; modifié par la décision 2006/512/CE, JO, n° L 255, 21 octobre 2006, p. 4. Voy. l'annexe n° 7 du règlement 333/2011.

⁸¹ Service public de Wallonie, "La métallurgie" in *L'Etat de l'environnement wallon*, 2011.

constituent la troisième source la plus importante de déchets en France⁸². Qui plus est, la valorisation des résidus métalliques présente de nombreux avantages. Réutilisable à l'infini, l'acier ne perd pas pour autant ses qualités. En outre, la refonte de l'acier nécessite une quantité d'énergie plus faible que sa production à partir de minerai. Il n'en demeure pas moins que les volumes de ferrailles disponibles restent insuffisants pour répondre à la demande actuelle.

Comme leurs producteurs ou les importateurs doivent veiller à ce qu'ils soient exempts de propriétés dangereuses et qu'ils présentent une teneur en composés non métalliques relativement faibles, ces débris doivent satisfaire à différents impératifs techniques énumérés aux annexes I et II du règlement. Ainsi les détenteurs doivent-ils veiller à ce que soient absents des débris métalliques toute une série de corps étrangers (émulsions huileuses, éléments radioactifs, déchets dangereux, etc.). Le considérant n° 22 de la Directive 2008/98/CE précise à cet égard qu'« *une opération de valorisation peut simplement consister à contrôler le déchet pour vérifier s'il répond au critère déterminant à partir de quel moment un déchet cesse de l'être* ».

Avant de pouvoir être récupérés pour la production du métal, les débris doivent d'abord être collectés, stockés, triés et épurés. La question se pose, dès lors, de savoir à partir de quand et en fonction de quelle opération les débris tomberont sous le coup du régime de l'article 6 et, partant, ne relève plus de la réglementation applicable aux déchets. On observera qu'en vertu de la rubrique 3 des deux annexes du règlement, un prétraitement (tri à la source ou lors de la collecte, séparation, élimination préalable des substances toxiques) est exigé⁸³. Tout traitement nécessaire pour préparer la ferraille à son utilisation finale dans les fonderies (découpage, broyage, nettoyage, dépollution,...) doit donc être achevé pour que le déchet métallique cesse d'être un déchet. Si ce n'est pas le cas, l'opération de prétraitement constitue une opération de valorisation de déchets.

En outre, en vertu des articles 5 et 6 du règlement, les producteurs ou les importateurs appliquent un « système de gestion de la qualité » et attestent la conformité de ces déchets avec les critères en joignant une attestation de conformité à chaque lot de déchets métalliques. En effet, les producteurs ou les importateurs doivent contrôler eux-mêmes le respect de ces normes techniques moyennant les prescriptions des annexes du règlement. Tous les trois ans, cet autocontrôle doit faire l'objet d'une vérification par un organisme agréé⁸⁴.

⁸² Commissariat général au développement durable, « Chiffres et statistiques », n°179, décembre 2010, p. 2, disponible sur <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>.

⁸³ On observera que la Cour de justice a jugé que des déchets n'étaient pas exclus du domaine d'application du droit communautaire au seul motif qu'ils sont triturés, sans que leurs caractéristiques ne soient en rien modifiées. Cf. arrêt *Tombesi*, précité, points 53 et 54. Dans le même ordre d'idées, ne supprimant pas leur toxicité, le broyage de copeaux de bois imprégnés de substances toxiques en poudre n'est pas de nature à « *transformer ces objets en produits analogues à une matière première, possédant les mêmes caractéristiques (...) et utilisables dans les mêmes conditions de précaution pour l'environnement* ». Cf. arrêt *Arco Chemie*, précité, point 96.

⁸⁴ Article 6, para. 5.

VIII. Cas limites

23. Introduction. – Dans la mesure où la détermination du champ d'application de la réglementation communautaire est tributaire d'une analyse au cas par cas de l'ensemble des circonstances et du comportement du détenteur, il convient de tester les critères dégagés par la jurisprudence en les appliquant à certains flux de déchets.

24. Les textiles usagés. – La qualification juridique qui doit être donnée aux textiles collectés auprès des particuliers par des opérateurs poursuivant des fins non lucratives soulève plusieurs difficultés.

Tout d'abord, ces articles sont mis au rebus dans la mesure où ils n'ont pas ou plus d'utilisation pour leur détenteur. En vertu de l'article 5 de la directive-cadre et de la jurisprudence commentée ci-dessus, lorsque des résidus sont réutilisés, moyennant le respect d'une série de conditions, par leur producteur ou par un tiers auquel ils ont été cédés, ils ne sont pas valorisés en tant que déchets. Ils constituent des sous-produits dont le détenteur ne se défait pas. Ainsi un vêtement usé qui est donné à une autre personne en vue d'être porté, sans qu'il ne soit soumis à des traitements plus substantiels qu'un nettoyage ou qu'un rapiécage, opérations que le détenteur usuel de ce vêtement aurait de toute façon effectuées, ne relève pas du droit des déchets.

L'hypothèse suivante est plus complexe. En déposant le vêtement usagé dans un sac destiné à être ramassé par une association caritative ou dans une guérite spécialement prévue à cet effet, son détenteur paraît s'en défaire. Le vêtement devient-il pour autant un déchet ? On peut en douter. Lorsqu'un individu remet son vêtement à une association caritative, il le fait dans l'espoir qu'il puisse être porté par un tiers, de préférence dans un pays en voie de développement. Son intention n'est donc pas de s'en défaire à l'instar d'une immondice, mais bien de s'en défaire pour qu'il puisse continuer à être porté.

Or, pour pouvoir être porté par des tiers, les vêtements récoltés devront tout d'abord faire l'objet d'un tri en vue de sélectionner ceux qui sont de bonne qualité. A ce stade, il faut rappeler que les méthodes de traitement destinées à sélectionner les vêtements peuvent servir d'indices. En outre, le fait que ces opérations ne soient pas reprises parmi les opérations de valorisation énumérées à l'annexe II B ne signifie pas pour autant que les vêtements récoltés ne relèvent pas de la définition de « déchet ». La question est dès lors de savoir si ces opérations de tri, de rangement et de lavage peuvent être considérées comme des opérations de valorisation à l'instar des autres opérations reprises à l'annexe II. Dans l'affirmative, il s'agirait là d'un indice de l'intention du détenteur de se défaire de ses vêtements. Il convient donc d'analyser attentivement le mode de traitement qui est réservé aux vêtements collectés par des entreprises spécialisées.

Au cas où le vêtement ne peut plus être porté comme tel, il sera ramené à son état brut (effilochage de la matière et mise en balle, découpage en chiffons). Il faudra alors qualifier ces opérations de valorisation et, partant, déduire qu'il s'agit d'un déchet.

25. Le lisier. – Les importations de lisier en provenance d'exploitations agricoles de type industrielles implantées en Flandre, aux Pays-Bas ou en Bretagne soulèvent bien des questions.

On observera d'abord, qu'une rubrique 02 01 00 intitulée « *déchets provenant de la production primaire de l'agriculture, de l'horticulture (...)* » une sous-rubrique reprenant les « *fèces, urine et fumier (y compris paille souillée), effluents collectés séparément et traités hors site* » (02 01 06) figure au Catalogue des déchets⁸⁵. Bien que cette liste de déchets ne soit pas contraignante, elle demeure utile pour interpréter les différentes catégories de déchets puisqu'il s'agit d'une « liste harmonisée ». En outre, le lisier est repris dans la liste orange de déchets du règlement (CE) no 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets sous l'intitulé « *lisier de porcs ; excréments* » (rubrique AC 260 de la partie II de l'annexe IV). En vertu de cette annexe, ces déchets sont soumis à la procédure de contrôle par notification et consentement écrits préalables.

Cela dit, la directive-cadre, à la différence des régimes antérieurs, exclut les matières fécales – dans l'hypothèse où elles ne relèveraient pas des sous-produits animaux –, la paille et autres matières naturelles non dangereuses issues de l'agriculture ou de la sylviculture et qui sont utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole ou sylvicole ou pour la production d'énergie à partir d'une telle biomasse au moyen de procédés ou de méthodes qui ne nuisent pas à l'environnement et ne mettent pas en danger la santé humaine (art. 2, §1, f).

Nous distinguerons plusieurs hypothèses.

Prenons d'abord la situation de l'agriculteur qui utilise comme intrant son propre lisier ou le lisier d'autres agriculteurs installés à proximité de son exploitation. On conviendra qu'il s'agit d'une réutilisation directe d'un résidu « dans le cadre de l'exploitation agricole », ce rejet ne tombe pas dans le champ d'application de la directive (art. 2, §1, f). A cela, on peut ajouter que le lisier pourrait toujours être qualifié de sous-produit (⁸⁶).

Passons maintenant à l'hypothèse où l'éleveur, producteur d'effluents, les collecte et les stocke (renvoi aux termes « collectés séparément » de la sous-rubrique 02 01 06) pour les épandre sur les terres agricoles (renvoi au terme « traités » de la même sous-rubrique) appartenant à d'autres agriculteurs. On pourrait soutenir qu'il s'agit d'une réutilisation directe d'un résidu « dans le cadre de l'exploitation agricole » en général, les auteurs de la directive n'ayant pas prévu que la réutilisation devait avoir lieu « dans le cadre de son exploitation agricole ».

La CJUE a jugé, dans l'arrêt *Donald Brady* du 3 octobre 2013, que « *du lisier produit dans une exploitation d'élevage intensif de porcs et stocké dans l'attente d'être livré à des exploitants agricoles pour être utilisé par ceux-ci comme fertilisant sur leurs terres constitue non pas un «déchets» au sens de la directive, «mais un sous-produit,*

⁸⁵ Décision 2000/532/CE de la Commission du 3 mai 2000 remplaçant la décision 94/3/CE établissant une liste de déchets.

⁸⁶ CJCE, Avesta, préc., point 49 ; CJCE, 8 sept. 2005, aff. C-416/02 et aff. C-121/03, Commission c/ Espagne, Concl. AG Stix-Hackl, points 24-28 (1^{re} aff.) et 32 (2^e aff.).

lorsque ledit producteur entend commercialiser ce lisier dans des conditions économiquement avantageuses pour lui, dans un processus ultérieur, à condition que cette réutilisation ne soit pas seulement éventuelle mais certaine, sans transformation préalable, et dans la continuité du processus de production.”⁸⁷

Aussi les conditions discutées ci-dessus en rapport avec la notion de sous-produits doivent-elles être remplies. S'agissant de la charge de la preuve de ce que les critères permettant de considérer qu'une substance telle que le constitue un sous-produit sont remplis, la CJUE a admis que le droit national pouvait la faire supporter par le producteur moyennant le respect de certaines conditions⁸⁸. Il revient aux juridictions nationales de vérifier, en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes caractérisant les situations dont elles se trouvent saisies, si ces divers critères sont satisfaits.

Le producteur qui se défait de ce lisier en le cédant à d'autres exploitants appelés à l'utiliser comme fertilisant sur leurs terres, est-il personnellement responsable du respect par ces exploitants de la législation de l'Union relative à la gestion des déchets et des fertilisants? Les conséquences de la qualification à donner au lisier est importante.

Si le producteur envisage de céder du lisier considéré comme déchet à des tiers qui ne disposent pas d'une autorisation (exigée à l'article 10 de la directive 75/442, article 23 de la directive 2008/18), il s'ensuivrait que l'article 8 de cette directive (article 15, §1er de la directive 2008/18) "*s'oppose aux cessions ainsi envisagées, et, partant, à ce que celles-ci puissent faire l'objet d'une quelconque autorisation délivrée par une autorité*" nationale⁸⁹. En d'autres mots, l'agriculteur détenteur de lisier ne pouvant ni être assimilé à des sous-produits ni relever du champ d'application de la directive-cadre est obligé de le faire traiter par des entreprises spécialisées. En revanche, dans l'hypothèse où les exploitants réutilisant le lisier sont titulaires de l'autorisation requise au titre de l'article 23 de la directive 2008/18 ou sont dûment dispensés d'une telle autorisation, la remise des déchets à de tels exploitants ne rend pas le producteur initial du lisier responsable du respect par ceux-ci de la législation de l'Union relative à la gestion des déchets et des fertilisants⁹⁰.

L'arrêt *Donald Brady* du 3 octobre 2013 portait sur l'interprétation de la directive de 1975 qui ne prévoyait pas l'exclusion du lisier.

Est-ce à dire que depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle directive cadre, le lisier échappe totalement à la police des déchets ? A cela il faut ajouter que, conformément à la nouvelle directive, l'exclusion ne vaut que si l'épandage « *ne nuit pas à l'environnement et ne met pas en danger la santé humaine* » (art. 2, §1, f). Or, ces conditions ne sont pas nécessairement remplies étant donné que la teneur en nitrates de nombreuses zones agricoles est significative et viole les normes de l'UE.

⁸⁷ CJUE, 6 octobre 2006, *Donald Brady*, aff. C-113/12, point 60.

⁸⁸ Ibid., point 65.

⁸⁹ Ibid., point 78.

⁹⁰ Ibid., point 79.

Dés lors, en raison de l'épandage inapproprié – dans la mesure où il conduit à violer les normes de teneur en nitrates dans les eaux – des effluents sur des terrains géographiquement distincts des terres afférentes à l'exploitation qui les produit, il faut considérer que les déchets relèvent de la sous-rubrique 02 01 06, ce qui constitue un indice d'une action de se défaire des déchets. A cela on peut ajouter que le lisier constitue à priori un déchet puisque le détenteur initial s'en est défait ou a dû s'en défaire dans la mesure où il représente une charge pour lui. Enfin, en troisième lieu, à défaut d'opération pouvant transformer ce lisier en une matière première secondaire, le lisier épandu est un déchet rentrant dans un processus de valorisation (parmi les opérations répertoriées à l'annexe II de la directive-cadre (R 10), on retrouve « l'épandage sur le sol au profit de l'agriculture »).

Le lisier ne constitue pas, à notre avis, un sous-produit dans la mesure où l'épandage ne se situe pas directement dans la continuité d'un processus de production. Au demeurant, le lisier provenant de porcheries exploitées à l'étranger est généralement transporté sur des longues distances et stocké dans des installations intermédiaires. A ce titre, la jurisprudence de la Cour d'arbitrage apporte quelques éclaircissements.

- Appelée à trancher un conflit de compétences dans une affaire relative aux déchets animaux en Région flamande (CA, 15 avr. 1997, n° 19/97, Amén.-Env., 1997/4, obs. de Sadeleer N.), la Cour a confirmé que les substances conservent le caractère de déchets et restent dès lors soumises à la réglementation relative aux déchets jusqu'au moment où elles sont fournies aux tiers qui les réutilisent, dans le cas de matières qui peuvent être utilisées sans aucune préparation ou jusqu'au moment où elles sont transformées, dans le cas de déchets qui peuvent être utilisés qu'après avoir fait l'objet d'un traitement.

Enfin, examinons l'hypothèse de l'exploitant d'un établissement agricole à vocation industrielle qui remet son déchet à une entreprise spécialisée, laquelle le mélange avec d'autres substances (par exemple, du compost de champignonnières), en vue d'améliorer ses qualités agronomiques ou en vue d'atténuer les odeurs pestilentiennes. Ce mélange constitue-t-elle une opération de valorisation ? Faut-il estimer, au contraire que la valorisation n'aura lieu que lorsque le lisier mélangé sera épandu par des agriculteurs (catégorie R. 10 de l'annexe II B). Au cas où le lisier serait assimilé à une matière première secondaire, il pourra être exporté sans entraves vers d'autres Etats membres. En revanche, au cas où les autorités administratives estimeraient que l'opération est insuffisante pour constituer une valorisation complète de la matière, le lisier mélangé sera considéré comme un déchet jusqu'à son épandage.

Il est dès lors opportun de se demander si le mélange constitue une opération de valorisation complète permettant de qualifier de matière première secondaire alors que cette opération ne figure pas parmi les procédés répertoriés par la directive-cadre.

Au cours, nous avons examiné au cours l'arrêt du CE N°205.744 du 24 juin 2010 (le Fertifior ne constitue pas un déchet).

Cela dit, on peut arguer que tout mélange ne constitue pas nécessairement une opération de recyclage ou de récupération de substances organiques, vu qu'il ne requiert pas une véritable transformation des produits (qu'implique le recyclage) ou

une opération de sélection (qu'implique la récupération). S'il faut conclure qu'il s'agit d'une simple opération de regroupement, le mélange obtenu demeure un déchet dont les détenteurs successifs tentent de se défaire, et ceci jusqu'à l'opération ultime de valorisation qui aura lieu au moment de l'épandage sur les terrains agricoles. La firme qui effectue entretemps ce mélange détient des déchets et est donc soumise aux règles de gestion et d'importation des déchets. C'est, par conséquent, au moment de l'épandage que la matière perdra normalement sa qualification de déchet, ou plutôt au moment où le lisier transformé aura été entièrement assimilé par les végétaux. Le fait que le collecteur rémunère les agriculteurs pour se débarrasser du lisier constitue un indice supplémentaire qui permet d'aboutir à cette conclusion.

Ce n'est que dans l'hypothèse où la transformation ferait perdre au lisier toutes les caractéristiques qui sont propres à un déchet – en d'autres termes, la transformation devrait être significative –, que l'on pourrait qualifier cette opération de valorisation complète. Dans ce dernier cas, le mélange obtenu ne devrait plus être qualifié de déchet, puisque suite aux opérations de gestion qu'elles ont subies, les substances à l'origine du mélange ont perdu cette qualification.

26. Les sols pollués. – Des terres polluées par des hydrocarbures accidentellement déversés constituent-elles des déchets lorsqu'elles ont été excavées et sont en attente d'un traitement d'assainissement ? Qu'en est-il lorsque ces terres polluées n'ont pas encore été excavées et traitées ?

Depuis l'entrée en vigueur de la directive-cadre, les Régions ont la possibilité d'exclure du champ d'application de la police des déchets :

- « *les sols (in situ) en ce compris les sols pollués non excavés et les bâtiments reliés au sol de manière permanente* » (article 2, paragraphe 1, sous b))⁹¹.
- « *les sols non pollués et autres matériaux géologiques naturels excavés au cours d'activités de construction lorsqu'il est certain que les matériaux seront utilisés aux fins de construction dans leur état naturel sur le site même de leur excavation* » (article 2, paragraphe 1, sous c))⁹².

S'agissant de la première exclusion, dès que les sols pollués sont excavés, ils tombent dans le champ d'application de la réglementation des déchets.

La seconde exclusion est plutôt restrictive. Les pouvoirs publics doivent s'assurer que « *que les matériaux seront utilisés aux fins de construction dans leur état naturel sur le site même de leur excavation* »

La première exclusion doit être comprise à la lumière de la jurisprudence *Van de Walle*. Ceci nécessite quelques explications. Une partie de la doctrine considéra que l'on ne pouvait assimiler à un abandon de déchets le déversement accidentel d'un polluant au sol. Au contraire, nous avons estimé que la notion d'abandon de déchets devait être entendue dans un sens large et ne pouvait être réduite aux seuls actes juridiques par lesquels le titulaire d'un droit réel se débarrasse intentionnellement de

⁹¹ Le décret régional wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets ne comprend pas cette exclusion.

⁹² Cette exclusion est visée à l'art. 4, §3 du décret régional wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

ses droits sur un bien parce qu'il a la volonté de s'en défaire. Ainsi, une substance même intentionnellement produite qui se trouve rejetée sur ou dans le sol sans que cette incorporation ne constitue son mode spécifique d'utilisation constitue un déchet et cela, indépendamment du caractère involontaire ou accidentel de ce rejet⁹³.

La Cour d'appel de Bruxelles avait saisi la Cour de justice d'une question préjudicielle en vue de savoir si la notion de déchet devait s'appliquer à une entreprise pétrolière produisant des hydrocarbures et les vendant à un gérant exploitant l'une de ses stations-service. Dans ses conclusions du 29 janvier 2004 présentées dans cette affaire, l'avocat général Mme J. Kokott, a conclu qu'il était possible de déduire de l'obligation de décontaminer des sols pollués, qui découlerait d'une règle de droit administratif ou d'une obligation de droit civil, que ces terres ne peuvent plus être utilisées selon leur affectation originale, et que partant elles relèvent de la réglementation sur les déchets (CJCE, 7 sept. 2004, aff. C-1/03, Van de Walle, Concl. Kokott J.).

Dans son arrêt *Van de Walle* du 7 septembre 2004, la Cour de justice a jugé que tant les hydrocarbures déversés de façon non intentionnelle qui ont pour effet de contaminer les sols que les terres polluées par ces hydrocarbures lorsqu'elles sont excavées constituent des déchets. Cette décision, qui a fait sans doute couler beaucoup d'encre, a élargi considérablement la portée de la définition du déchet à l'ensemble des sols qui ont été accidentellement pollués, c'est-à-dire à des centaines, voire des milliers d'anciens sites industriels. Dans la mesure où, en vertu de la directive de 1975 modifiée, il est interdit d'abandonner des déchets, les « détenteurs » de ces substances polluantes devront décontaminer les sols dans lesquels elles se sont répandues accidentellement. Qui plus est, au cas où le déversement non-intentionnel est imputable à la société qui a approvisionné l'installation dont les sols sont pollués, cette dernière devra être considérée comme la détentrice des déchets.

Cet arrêt a mis en évidence un problème de compatibilité des polices administratives réglementant la décontamination des sols pollués avec celle de la gestion des déchets. En effet, depuis plusieurs années, de nombreux Etats membres sont dotés de régimes juridiques spécifiques dans le dessein d'assainir leurs sols pollués. En outre, une directive CE n° 2004/35 du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux oblige les autorités nationales à adopter une série de mesures de police en cas de contamination des sols, lorsque cette contamination met en péril la santé humaine. Certes, cette directive n'aura pas d'impact sur les pollutions dites historiques dans la mesure où, en vertu de son article 17, elle ne couvre que les dommages futurs. Cela dit, les autorités administratives devront appliquer, pour les pollutions futures, de manière cumulative les régimes de prévention et de réparation prévues par ladite directive avec l'obligation de gérer les substances contaminant les sols comme des déchets.

27. Les boues d'épuration. – Prenons maintenant le cas des boues d'épuration produites par les installations d'épuration, lesquelles sont généralement contaminées

(⁹³) Sambon J. et de Sadeleer N., La protection des sols par la lutte contre les nuisances spécifiques : l'état du droit en Région wallonne et Région bruxelloise, in *Sols contaminés, sols à décontaminer*, Bruxelles publications FUSL, 1996, p. 62.

par des métaux lourds. S'il est vrai que le troisième considérant de la directive CEE n° 86/278 du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture énonce que « *les boues d'épuration utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole ne sont pas couvertes par la directive 75/442/CEE (remplacé par la directive 2008/18)* », les articles de la directive CEE n° 86/278 précitée, qui ont seuls un caractère normatif, ne reprennent pas explicitement une telle interprétation. Partant, le Conseil d'Etat de France a jugé que les boues d'épuration n'en répondent pas moins à la définition de la notion de déchets donnée par cette directive ; ce qui entraîne par là même leur soumission, en cas notamment de transfert d'un Etat membre à un autre, aux dispositions du règlement du 1er février 1993 (CE, 3 mars 2000, n° 188328, MATE c/ Sté Wastec-Strobel).

Toutefois, certains exploitants d'installations d'épuration revendent leurs boues à des agriculteurs qui les substituent à des engrais chimiques en les épandant sur leurs terres de culture pourraient arguer que leurs boues répondent aux critères posés par la Cour de justice à propos des sous-produits. En effet, en application du régime de sous-produit (article 5) ainsi que de la conception objective adoptée par la Cour de justice, les boues ne constituent pas des déchets lorsqu'elles sont directement réutilisées par les agriculteurs.

Pour que les boues puissent être assimilées à des sous-produits, elles ne devraient pas être préalablement traitées (par voie d'épuration, par exemple) avant d'être réutilisées par des agriculteurs. De même, l'agriculteur qui ne respecterait pas les conditions d'épandage imposées en vertu des mesures de transposition de la directive CEE n° 86/278 relative à la protection des sols lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture, devrait être considéré comme un détenteur de déchets puisqu'il n'utilise pas de manière légale les résidus qu'il récupère directement d'une station d'épuration. En revanche, si l'on adopte une conception subjective, il faudra conclure que l'exploitant de l'installation d'épuration, pour qui les boues constituent une charge, va s'en défaire en les cédant à des agriculteurs.

28. Les voitures usagées. – En vertu de la directive CE n° 2000/53 du 18 septembre 2000, relative aux véhicules hors d'usage, de tels véhicules constituent des déchets au sens de l'article 1^{er}, a) de la directive-cadre sur les déchets (art. 2.2). Or, la directive CE n° 2000/53 ne donne aucune indication quant aux critères qu'il faut employer pour déterminer à partir de quel moment ou de quelle opération un véhicule devient hors d'usage. Or, il se fait que des millions de véhicules usagés sont exportés en tant que produits principalement vers l'Afrique.

L'intention du propriétaire du véhicule constitue un élément essentiel, même si des considérations objectives s'imposent. Le propriétaire est en droit de conduire son véhicule dès que ce dernier répond aux règles techniques imposées par les autorités nationales et ce, tant qu'il acquitte ses taxes de circulation. Dès que ces conditions ne sont plus remplies, il n'est plus en droit de faire circuler son véhicule. A moins que celui-ci ne soit remis à un garagiste en vue de le rendre conforme aux normes techniques, il faudra le considérer comme un déchet (interprétation objective). Par ailleurs, imaginons que le coût de la réparation soit trop élevé, ou que le véhicule ne réponde plus aux besoins de son propriétaire. Rien n'empêche ce dernier de s'en défaire en le cédant à une installation de démantèlement. Remis à une telle

installation, le véhicule devra être considéré comme un déchet au regard d'une interprétation à la fois objective et subjective. Enfin, tant qu'il est en droit de faire circuler son véhicule, le propriétaire peut aussi le vendre comme un véhicule d'occasion. Dans cette dernière hypothèse, le propriétaire ne s'en défait pas au sens de la réglementation sur les déchets.

Or, les règles techniques relatives à la sécurité des véhicules n'ont pas été harmonisées. De plus, les règles nationales ne s'appliquent pas toujours aux véhicules destinés à l'exportation en dehors de l'Union européenne. Le propriétaire pourrait dès lors se débarrasser de son véhicule, en l'exportant vers un pays où les exigences techniques sont moins sévères que dans le pays où il est immatriculé. De deux choses l'une : soit le véhicule usagé constitue un déchet, soit il demeure un produit. Se pose ici la difficulté d'opérer la distinction entre un véhicule d'occasion (un produit) et un véhicule usagé (un déchet) dans la mesure où la directive CE n° 2000/53 précitée n'établit aucun critère. En France et aux Pays-Bas, par exemple, cette distinction est opérée en fonction du rapport existant entre la valeur du véhicule et le coût de la réparation. Si ce rapport est négatif, le véhicule sera considéré comme hors d'usage. En Autriche, en revanche, seuls les véhicules destinés à être démantelés sont considérés comme des véhicules hors d'usage.

Au cas où le véhicule est assimilé, en vertu de la réglementation nationale, à un véhicule d'occasion, il peut être librement exporté vers un Etat tiers. En revanche, si elle est considérée comme un déchet, l'épave est soumise aux dispositions du règlement 1013/2006/CE sur les mouvements transfrontières de déchets. Elle pourra néanmoins être exportée librement vers des pays non OCDE, sauf si ces derniers s'opposent aux transferts (la liste verte du règlement reprend en effet « les véhicules vidées de tout liquide » à la rubrique GC 40).

29. Le fuel lourd accidentellement répandu par un pétrolier. – Les juridictions françaises ont été confrontées à la question de savoir si le fuel lourd n° 2 répandu par le naufrage du pétrolier Erika constitue un déchet ou un produit. Invoquant la notion de déchets, la commune de Mesquer, qui avait été victime de cette pollution accidentelle, souhaitait obtenir la condamnation de la société Total en qualité de producteur ou de détenteur antérieur des déchets et à les obliger à couvrir l'indemnisation des coûts de nettoyage des plages polluées. Le Tribunal de commerce de Saint-Nazaire a rejeté le recours au motif que c'était « *l'abandon qui crée le déchet, c'est-à-dire la renonciation, de la part de celui qui le détient à en faire usage* »⁹⁴). Après avoir rappelé qu'il convenait d'interpréter les dispositions du droit interne au regard des directives communautaires, la Cour d'appel de Rennes a déduit que le fuel lourd n° 2, résidu d'un processus de raffinage, n'était pas un déchet mais un produit dont la « *destination recherchée dès l'origine était l'utilisation directe comme combustible pour des besoins de production électrique* ». Selon la Cour d'appel, le fuel constituerait « *une matière combustible constituant un produit énergétique élaboré pour un usage déterminé et non un déchet devant être éliminé, c'est-à-dire devant faire l'objet d'un abandon ou dont il y avait lieu de se défaire* »

⁹⁴ T. com. Saint-Nazaire, 6 déc. 2000, n° AO-408, Cne de Mesquer c/ Sté Total Raffinage Distribution et Sté Total.

(⁹⁵). Cette décision a été critiquée en raison du caractère très sommaire de l'analyse de la notion de déchet⁹⁶. Qui plus est, on pourrait reprocher à la société de Total de s'être défait, certes accidentellement, d'un fuel qui, en raison du naufrage, a perdu toute valeur économique et présente, de surcroît, un danger pour le milieu.

Les deux premières questions préjudicielles portaient sur le point de savoir si le fioul transporté et les résidus déversés tombaient sous le coup de la définition du déchet de la directive-cadre 75/442, laquelle est actuellement remplacée par la directive-cadre 2008/18⁹⁷.

Suivant les conclusions de l'avocat général J. KOKOTT, la CJCE estima, en réponse à la première question, que le fioul lourd transporté constituait un produit pétrolier et non pas un déchet dans la mesure où, d'une part, il était commercialisé dans des conditions avantageuses et, d'autre part, il ne faisait pas l'objet de transformations préalables à sa combustion.⁹⁸ Conformément à une jurisprudence circonstanciée, la CJCE avait pris en compte un faisceau d'indices pour aboutir à cette conclusion.

En revanche, la CJCE estima, en réponse à la seconde question, qu'eu égard aux circonstances du naufrage, les hydrocarbures accidentellement déversés, mélangés à des sédiments sous la forme de galettes, ne pouvaient pas être assimilés à des produits réutilisables. S'agissant de substances que leur détenteur n'avait pas l'intention de produire et dont, il s'en était défait, quoique involontairement, à l'occasion de leur transport en mer, celles-ci devaient être qualifiées de déchets.⁹⁹ Sur ce point, la Cour suit logiquement le raisonnement qu'elle avait développé dans un arrêt *Van de Walle* (aff. C-1/03) concernant l'application du droit des déchets aux sols contaminés par des hydrocarbures.

Il nous semble que l'exclusion des sols contaminés du champ d'application de la directive ne remet pas en cause ces enseignements jurisprudentiels. En effet, la pollution du littoral s'était produite principalement sous la forme de galettes qui n'étaient pas incorporées dans les sols.

30. Les épaves de bateaux. – De nombreuses épaves de navires sont démantelées à un prix très intéressant dans des Etats qui n'accordent que peu d'attention aux droits des travailleurs et à la protection de l'environnement. La question se pose de savoir à partir de quel moment le bateau devient un déchet et se trouve soumis aux dispositions du règlement CEE n° 259/93 du 1^{er} février 1993 sur les mouvements transfrontières de déchets. En vertu de ce règlement, les « *bateaux et autres engins flottants à démanteler, convenablement vidés de toute cargaison et de tout matériau ayant servi à leur fonctionnement qui pourraient être classés comme substances ou déchets dangereux* » peuvent être exportés librement vers des pays non OCDE, sauf si ces derniers s'opposent aux transferts (cf. Règl. préc., la liste verte, rubrique GC 03).

⁹⁵ CA Rennes, 13 févr. 2002, Cne de Mesquer c/ SA Total Raffinage Distribution, sté Total International Ltd, RJE 2003/1, p. 52-60.

(⁹⁶) Robin C., La réparation des dommages causés par le naufrage de l'Erika : un nouvel échec dans l'application du principe du « pollueur-payeur », RJE, 2003/1, p. 43.

⁹⁷ Directive 2006/12/CE du 5 avril 2006 relative aux déchets ; JO L 114, 27.4.2006, p. 9.

⁹⁸ Point 48.

⁹⁹ Point 63.

Dans le cas contraire, les bateaux doivent être considérés comme des déchets relevant de la liste rouge et leur exportation est soumise à une autorisation préalable des autorités de l'Etat d'exportation. Certes, l'inscription d'un objet sur une liste communautaire ne constitue qu'un indice ; encore faut-il vérifier si le propriétaire du bateau a réellement l'intention de s'en défaire. A cet égard, l'on notera que le Conseil d'Etat des Pays-Bas a rejeté le recours d'un armateur néerlandais qui contestait la décision prise par l'administration de l'environnement de qualifier un de ses bateaux contenant de l'amiante de déchet dangereux, et par conséquent, d'en interdire l'exportation ⁽¹⁰⁰⁾.

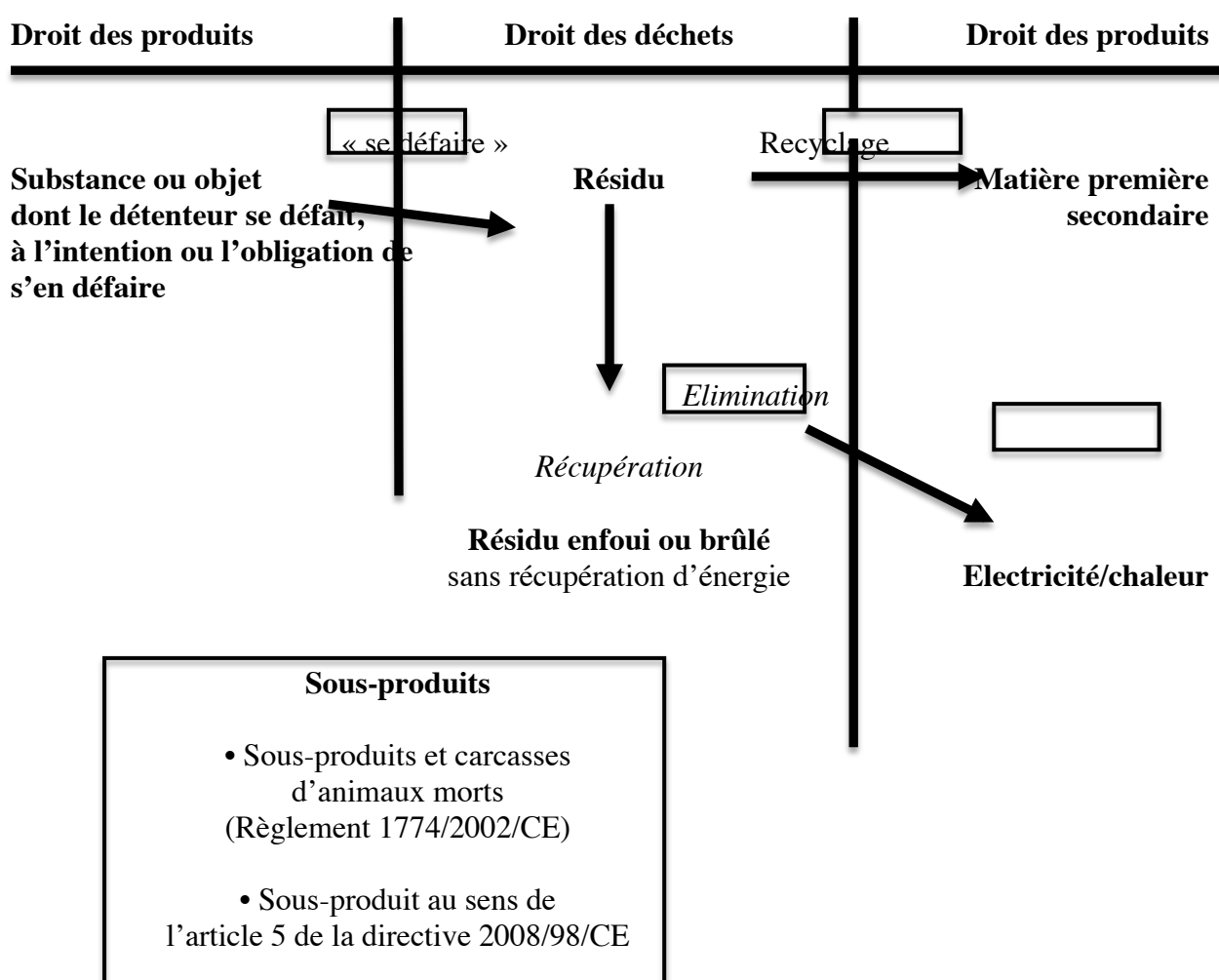
Le recyclage des navires qui sont qualifiés de déchets sont harmonisés par le règlement No 1257/2013 du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relatif au recyclage des navires et modifiant le règlement (CE) n° 1013/2006¹⁰¹.

¹⁰⁰ CE, 19 juin 2002, n° 200105168/2, Upperton.

¹⁰¹ JOUE, 10 décembre 2013, L 330.

IX. Récapitulatif

31. Tableau récapitulatif.- Le tableau suivant montre que les opérations de recyclage et de valorisation sont susceptibles d'entraîner la perte du statut juridique de déchet. Bien que tombant sous le coup du droit des déchets, la substance ou l'objet deviendra, lorsque ces opérations auront été menées à bien, une matière première secondaire (article 6). Éliminée (mise en décharge, incinération), la substance disparaîtra. Valorisée, elle sera transformée soit en **énergie** ou en **chaleur**, soit en **matière première secondaire**. En outre, certains résidus, lorsqu'ils sont considérés comme des sous-produits, échappent à la réglementation sur les déchets (article 5). Aussi le droit des déchets est-il constamment pris en tenaille par le droit des produits.



X. OPÉRATIONS DE TRAITEMENT DES DÉCHETS

32. - **Hierarchisation des opérations de traitement.** - Les opérations ayant trait à la gestion des déchets sont hiérarchisées en fonction de leur impact environnemental croissant :

(i) Prévention ;

(ii) Préparation en vue du réemploi ;

(iii) Recyclage ;

(iv) Valorisation (en ce compris la valorisation énergétique, notamment par incinération) ;

(v) Élimination.

Il y a lieu de distinguer la prévention des autres opérations. Celle-ci a trait à des produits avant que ceux-ci ne soient délaissés, rejetés ou abandonnés. À défaut de prévenir l'apparition des déchets, les États membres sont tenus de les gérer. Par conséquent, les autres opérations visées ci-dessus - recyclage, valorisation, élimination - relèvent d'un terme générique, à savoir la gestion des déchets (*art. 3, 9*).

Les États membres doivent prendre en compte cette hiérarchie lors de l'élaboration de leur "législation" et de la "politique" qu'ils mènent dans ce domaine (*art. 4, 2*), même s'il leur est possible de s'en écarter moyennant le respect de certaines conditions.

D'autres concepts - le réemploi, la collecte - complètent les différentes étapes de la hiérarchie. Ces différents concepts appellent plusieurs éclaircissements.

33. - **Prévention.** - Conformément à son principe éponyme inscrit à l'article 191, paragraphe 2, TFUE ⁽¹⁰²⁾ la prévention consiste à diminuer la quantité de déchets, les effets nocifs sur l'environnement et la santé humaine, et la teneur en substances nocives (*art. 3, 12*). La politique intégrée des produits (PIP) peut contribuer à prévenir l'apparition de déchets.

34. - **La collecte.** - Première étape à toute opération de traitement de déchets, la collecte est définie comme *"le ramassage des déchets, y compris leur tri et stockage préliminaire, en vue de leur transport vers une installation de traitement des déchets"* (*art. 3, 10*). Même si la directive-cadre ne précise pas les taux de collecte, ces derniers doivent être suffisamment importants pour que les taux de recyclage prévus par celle-ci et par les différentes directives sectorielles soient atteints. Par ailleurs, les biodéchets doivent faire l'objet d'une collecte séparée (*art. 3, 4*).

35. - **Réemploi.** - Il ne faut pas confondre cette notion avec la notion suivante. Relève de cette notion *"toute opération par laquelle des produits ou des composants qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus"* (*art. 3, 13*). Il s'agit ici du réemploi d'un produit et non pas d'un déchet. Le concept se confond avec celui de la réutilisation d'un objet ou d'une substance. L'opération ne relève donc pas de la gestion des déchets.

36. - **Préparation en vue du réemploi.** - S'agissant de la deuxième étape de la hiérarchie des déchets, elle consiste en *"toute opération de contrôle, de nettoyage ou*

¹⁰² N. de Sadeleer, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

de réparation en vue de la valorisation, par laquelle des produits ou des composants de produits qui sont devenus des déchets sont préparés de manière à être réutilisés sans autre opération de prétraitement" (art. 3, 16). L'opération doit donc permettre à ce que les déchets soient réutilisés directement pour un usage identique. À la différence des opérations de prévention et de réemploi, ce type d'opération intervient lorsque le déchet a déjà été produit. Elle relève donc d'une opération de gestion de déchets. La directive-cadre fixe des seuils à atteindre en ce qui concerne la préparation en vue du réemploi, à savoir 50 % de déchets ménagers et assimilés et 70 % de déchets de construction et de démolition pour l'année 2020 (art. 11, 2).

37. - Valorisation. - Il s'agit d'une des notions clef du droit des déchets. Elle recouvre des processus par lesquels des substances sont remises dans leur état originel ou transformées dans un état utilisable ou encore par lesquels certains éléments utilisables sont extraits ou produits de ces substances.

S'agissant des transferts transfrontaliers de déchets, la Cour de justice a interprété largement la notion de valorisation, à la lumière de la "fonction utile" des déchets (¹⁰³). Cette fonction est remplie lorsque les déchets peuvent se substituer à l'usage d'autres matériaux. Lorsque les déchets servent à produire de l'énergie ou sont stockés dans une mine désaffectée, cette fonction est présumée être remplie (¹⁰⁴).

Le législateur s'est inspiré de cette jurisprudence en retenant la définition suivante : *"toute opération dont le résultat principal implique que des déchets servent à des fins utiles en remplaçant d'autres matières qui auraient été utilisées à une fin particulière, ou que des déchets soient préparés pour être utilisés à cette fin, dans l'usine ou dans l'ensemble de l'économie" (art. 3, 15).*

À l'instar de la notion d'élimination, la valorisation est susceptible d'englober un nombre extrêmement varié d'opérations allant du recyclage à la récupération de différents matériaux, l'annexe II de la directive se contentant de récapituler certaines opérations.

Cela dit, le simple fait qu'un déchet fasse l'objet d'une opération de valorisation ne permet pas de déterminer si la substance obtenue constitue un déchet ou non (¹⁰⁵). Encore faut-il que le détenteur se défasse de l'objet ou de la substance.

Cela dit, la notion de valorisation n'est pas nécessairement synonyme d'activités sans risques. Ainsi, des activités consistant à épandre des boues d'épuration contenant des métaux lourds sur des terres agricoles ou à brûler des déchets chimiques dans des incinérateurs en vue de produire de l'énergie doivent être considérées comme des formes de valorisation, quoiqu'il s'agisse souvent d'un pis-aller.

38. - Recyclage. - Cette notion est définie comme *"toute opération de valorisation par laquelle les déchets sont retraités en produits, matières ou substances aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins. Cela inclut le retraitement des matières organiques, mais n'inclut pas la valorisation énergétique, la conversion pour l'utilisation comme combustible ou pour des opérations de remblayage" (art. 3, 15).*

¹⁰³ CJCE, 27 févr. 2002, aff. C-6/00, ASA, Rec., I-1961, point 69.

¹⁰⁴ CJCE, 27 févr. 2002, ASA, préc., point. 69; CJCE, 13 févr. 2003, aff. C-228/00, Comm. c/ Allemagne, Rec. I-1439, points 41 et 45. - CJCE, 13 févr. 2003, aff. C-458/00, Comm. c/ Luxembourg, Rec., I-1553, point 36. - CJCE, 27 févr. 2003, aff. jtes C-307/00 à C-311/00, Oliehandel Koeweit e.a., Rec. I-1821, point 97.

¹⁰⁵ CJCE, 22 déc. 2008, aff. C-283/07, Comm. c/ Italie, Rec., I-198, point 60.

Le recyclage constitue par excellence une méthode de valorisation puisqu'il permet d'extraire de résidus de production des matières premières secondaires (*rubriques R3 à R5 de l'annexe II*). Bien qu'elle soit englobée dans la notion plus générale de valorisation, il n'en demeure pas moins que les États membres sont d'abord tenus à veiller à ce que leurs déchets soient recyclés, les autres opérations de valorisation n'intervenant que de manière subsidiaire. Le recyclage revêt d'autant plus d'importance que différentes directives sectorielles établissent des objectifs chiffrés à atteindre.

Enfin, cette notion est aussi consacrée dans d'autres directives sectorielles, à savoir la directive 2002/96/CE relative aux déchets d'équipement électriques et électroniques (*art. 3 e*) ainsi que la directive 94/62/CE relative aux emballages et déchets d'emballage (*art. 3, 7*). Cette définition du recyclage a fait l'objet de précisions dans l'arrêt "*Mayer Parry*" (¹⁰⁶).

39. - Valorisation énergétique par l'incinération. - Dans la mesure où certaines conditions sont satisfaites, parmi lesquelles on retrouve des critères d'efficacité énergétique (*art. 23, 4 et ann. II*), l'utilisation de déchets comme combustible peut constituer une opération de valorisation, au sens de l'opération "R1 Utilisation principale comme combustible ou autre moyen de produire de l'énergie". Si ces critères ne sont pas remplis, il s'agit d'une opération d'élimination (¹⁰⁷).

40. - Élimination. - Si les États doivent d'abord prévenir l'apparition des déchets, et à défaut les valoriser, leur élimination doit être considérée comme un pis-aller. Il s'agit donc d'une opération résiduelle qui n'a lieu que lorsque les opérations précédentes n'ont pas été couronnées de succès. L'annexe I récapitule, à titre exemplatif, les méthodes de traitement de déchets telles qu'elles sont effectuées en pratique.

Tout d'abord, l'on retrouve parmi ces différentes opérations un certain nombre de méthodes qui sont critiquables du point de vue de la protection de l'environnement. En outre, la notion même d'"élimination" présente un caractère équivoque. Comme nous l'avons observé, le concept de déchet est étroitement lié à la notion de se défaire qui signifie "faire disparaître". Néanmoins, les opérations d'élimination reprises à l'annexe I n'ont pas toutes pour objet de faire disparaître les déchets. Dans les cas de la mise en décharge (D5), du rejet dans le milieu aquatique (D6), de l'immersion dans le sous-sol (D12), le déchet n'est jamais éliminé en tant que tel.

XI. OPÉRATIONS DE VALORISATION ET D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS

41. – Annexes. - L'article 3, 15° et 19° de la directive-cadre définit les concepts de valorisation et d'élimination par rapport aux annexes I et II.

Chacune des deux listes est précédée d'une note indiquant que les déchets doivent être éliminés ou valorisés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou des méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement. Ces deux annexes récapitulent donc, à titre exemplatif, les méthodes de traitement de déchets telles qu'elles sont effectuées en pratique. Comme nous l'avons déjà souligné, le fait que les annexes ne soient pas exhaustives ne permet pas de déduire que le matériau qui est traité dans le cadre

¹⁰⁶ CJCE, 19 juin 2003, aff. C-444/00, *Mayer Perry*, Rec. I-6163.

¹⁰⁷ CJCE, 13 févr. 2003, Comm. c/ Allemagne, cité supra, point 41. - CJCE, 13 févr. 2003, Comm. c/ Luxembourg, cité supra, point 32

d'une des opérations qui y sont visées constitue nécessairement un déchet. De manière inverse, en raison de leur caractère exemplatif, des opérations analogues aux opérations d'élimination et de valorisation expressément visées dans ces deux annexes doivent également être prises en compte dans le cadre de l'opération de qualification de la notion de déchet.

42. - La nature équivoque des opérations d'élimination. – On observera tout d'abord que l'on retrouve parmi les différentes opérations d'élimination un certain nombre de méthodes de traitement des déchets qui sont critiquables du point de vue de la protection de l'environnement. Il s'agit notamment de l'injection de déchets en profondeur (D.3) qui sont susceptibles de contaminer les nappes aquifères, des rejets dans le milieu aquatique ou dans le milieu marin (D.6 et D.7) qui, en toute hypothèse, sont à l'origine d'altérations des écosystèmes aquatiques et de l'incinération en mer (D.11). Cela dit, ce n'est pas parce qu'une opération est énoncée à l'annexe II A, que l'Etat membre est tenu de l'autoriser.

Quoi qu'il en soit, la notion même d'« *élimination* » présente un caractère équivoque. Comme nous l'avons observé, le concept de déchet est étroitement lié à la notion de se défaire qui signifie « *faire disparaître* ». Néanmoins, les opérations d'élimination reprises à l'annexe II A n'ont pas toutes pour objet de faire disparaître les déchets. Dans les cas de la mise en décharge, de l'injection en profondeur, de l'immersion dans le sous-sol et du stockage, le déchet n'est pas éliminé en tant que tel. « *On se limite, en réalité, à s'en défaire : la substance dont le producteur ou le détenteur se défait – ce qui en fait un déchet –, le pseudo-éliminateur s'en défait également. Il s'ensuit que le déchet soi-disant éliminé est, en fait, toujours un déchet à éliminer. Il y a donc bien une équivoque fondamentale dans cette notion d'élimination qui correspond d'ailleurs au caractère dramatique de la problématique des déchets du fait de la quasi-impossibilité de les éliminer tous et totalement* »¹⁰⁸. Face à un tel constat, l'on doit se demander si l'opération de valorisation ne constitue pas, dans un certain nombre de cas, la seule manière de se débarrasser d'un déchet.

41. – Enjeux de la qualification d'élimination et de valorisation pour les mouvements transfrontaliers de déchets. -En vertu du règlement n° 1013/2006 sur les mouvements transfrontières des déchets, les transferts de déchets destinés à être valorisés sont soumis à des procédures moins contraignantes que ceux qui doivent être éliminés. Pour pouvoir déterminer la procédure applicable au mouvement transfrontière de déchets, il est donc essentiel de pouvoir distinguer une opération de valorisation de celle qui consiste à éliminer les déchets. Si cette opération est qualifiée d'opération d'élimination les autorités de l'Etat de destination et de l'Etat d'exportation peuvent s'y opposer eu égard à des motifs tenant à la proximité et à l'autosuffisance.

En vertu de l'article 16 de la directive 2008/98, les États membres sont tenus d'établir un réseau intégré et adéquat d'installations de traitement des déchets destinés à être éliminés et des déchets municipaux en mélange qui sont collectés, en tenant compte des meilleures techniques disponibles et en concevant ce réseau de telle manière, notamment, qu'ils tendent individuellement vers l'autosuffisance pour le traitement

⁽¹⁰⁸⁾ Haumont F., L'élimination des déchets, *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 156.

de ces déchets et que ce traitement puisse intervenir dans l'une des installations appropriées les plus proches du lieu de production de ceux-ci.

Pour l'établissement d'un tel réseau intégré, les États membres disposent d'une marge d'appréciation quant au choix de la base territoriale qu'ils jugent appropriée pour atteindre l'autosuffisance nationale en ce qui concerne le traitement des déchets dont il s'agit (voir par analogie, s'agissant de l'article 5 de la directive 2006/12, arrêt du 4 mars 2010, Commission/Italie, C-297/08, Rec. p. I-1749, point 62).¹⁰⁹

Ainsi, les autorités des États membres sont fondées à appliquer à la gestion des déchets destinés à être éliminés le principe de proximité de telle manière que ceux-ci soient traités dans l'installation appropriée la plus proche¹¹⁰.

S'agissant, en revanche, des déchets destinés à être valorisés, le transfert de ceux-ci est susceptible d'être soumis à deux régimes différents.

- D'une part, conformément à l'article 12, paragraphe 1, du règlement n° 1013/2006, les transferts entre États membres de déchets relevant de l'article 3, paragraphe 1, sous b), de ce règlement, qui sont soumis à la procédure de notification et de consentement préalables, ne peuvent toutefois donner lieu à la formulation d'une objection de la part des autorités nationales compétentes qu'au cas par cas, sur la base de motifs précis qui doivent concerner un transfert déterminé, relatifs, par exemple, à des insuffisances ou à des risques concernant le transfert en lui-même, la valorisation envisagée, l'installation de destination ou les personnes devant concourir aux diverses opérations.
- D'autre part, l'article 18 du règlement n° 1013/2006, qui est applicable aux transferts de déchets "verts", se borne à imposer que les déchets transférés soient accompagnés d'un document d'information standardisé, établi sur la base d'un contrat devant respecter certaines exigences, ce document pouvant être réclamé par les États membres à des fins d'inspection, de contrôle de l'application de ce règlement, de planification ou de statistiques.

Il en résulte qu'une autorité nationale ne peut pas adopter une mesure de portée générale ayant pour effet d'interdire totalement ou partiellement le transfert de tels déchets vers d'autres États membres en vue d'y être traités¹¹¹.

¹⁰⁹ CJUE, 12 décembre 2013, aff. C-292/12 *Ragn-Sells AS v Sillamäe Linnavalitsus*, aff. C-292/12, point 60.

¹¹⁰ Ibid., point 62.

¹¹¹ Ibid., point 66.

42. – Obligation de rattacher l'opération soit à la valorisation, soit à l'élimination. – Aux fins de l'application de la directive-cadre et du règlement n° 1013/2006 précité, toute opération de traitement des déchets doit être qualifiée soit d'élimination, soit de valorisation. Dans la mesure où les conditions procédurales et substantielles applicables à ces opérations diffèrent sensiblement, une même opération ne peut être qualifiée simultanément d'élimination et de valorisation (CJCE, 27 févr. 2002, aff. C-6/00, ASA, point 63 ; CJCE, 13 févr. 2003, aff. C-458/00, Commission c/ Luxembourg, points 32 à 36 ; CJCE, préc., Mayer Parry, points 63 et 66 à 69).

43. – Examen concret et circonstancié de l'opération de traitement lorsque elle ne relève pas a priori d'une opération déterminée. – Lorsqu'une opération de traitement de déchets ne peut être rattachée à « *une seule des opérations ou des catégories d'opérations mentionnées aux annexes II A ou II B de la directive, au vu du seul libellé des opérations en cause, il y a lieu de la qualifier au cas par cas à la lumière des objectifs de la directive* » (CJCE, 27 févr. 2002, aff. C-6/00, ASA, point 64). Autrement dit, une réglementation qui aurait pour objet, de manière abstraite, de qualifier de façon univoque de « valorisation » une opération de dépôt de déchets méconnaîtrait cette obligation d'examen concret et circonstancié des méthodes de traitement des déchets.

Une qualification univoque présenterait, en outre, le risque que des méthodes d'élimination soient délibérément qualifiées d'opérations de valorisation dans le dessein d'échapper au régime juridique le plus sévère.

44. – Le régime le plus strict l'emporte en cas de doute. – S'il convient, sur un plan juridique, de qualifier toute opération de traitement de déchets comme étant soit une opération de valorisation, soit une opération d'élimination, une opération donnée peut, toutefois, revêtir des aspects qui relèvent à la fois de la valorisation et de l'élimination. Dans cette hypothèse, les objectifs de protection de l'environnement et de la santé humaine poursuivis par la directive CEE n° 75/442 et le règlement n° 259/93 précité exigent que l'opération soit qualifiée d'opération d'élimination (Concl. Jacobs F.-G., préc., point 77).

45. – La qualification au regard de l'objectif réel de l'opération. – Comme nous l'avons déjà souligné, la question qu'il convient de se poser à propos de la qualification d'une opération qui n'implique pas la modification de la composition des déchets est de savoir si les déchets destinés à être valorisés sont susceptibles de remplir « une fonction utile » en se substituant à d'autres matériaux qui auraient dû être utilisés pour remplir les mêmes fonctions. Appliquant cette thèse, la Cour de justice a jugé que « *le dépôt de déchets dans une mine désaffectée ne constituait pas nécessairement une opération d'élimination, au sens de l'annexe II A, point D12 de la directive* » (CJCE, 27 févr. 2002, aff. C-6/00, ASA, point 77). A cet égard, il convient d'être attentif à l'*objectif réel de l'opération*. En effet, la tentation peut être grande de qualifier des techniques d'entreposage d'opérations de valorisation au motif que les déchets rempliraient « une fonction utile ».

Pour que soit retenue la qualification d'opération de valorisation, il est requis que les déchets servent un autre dessein que le simple entreposage ou l'élimination. Cette qualification aura lieu si :

- l'opération consistant à valoriser des déchets (par exemple, le remblayage des galeries d'une mine désaffectée) est justifiée du point de vue technique et scientifique;
- les déchets présentent une fonction utile en raison de leurs propriétés ; en d'autres mots, ils doivent être particulièrement adaptés à cette opération ;
- les déchets utilisés se substituent à d'autres matériaux qui auraient dû normalement être utilisés pour réaliser cette opération.

46. – La qualification de l'opération au regard du paiement du service. – Afin de vérifier de manière objective si les déchets sont utilisés destinés à remplir une fonction utile, il convient d'examiner si leur détenteur rémunère la personne qui est supposée les valoriser ou si cette dernière est payée par le détenteur (Concl. Jacobs F.-G., préc., points 76 et 88). Le fait de devoir payer la personne en charge de l'opération de traitement constitue un indice qu'il s'agit là davantage d'une opération d'élimination que de valorisation.

47. – Application des critères à l'enfouissement des déchets dans les mines désaffectées. – Si l'on se réfère aux annexes I et II de la directive cadre, l'enfouissement de déchets est susceptible de relever soit de la rubrique D12 de l'annexe II A (opérations d'élimination), à savoir le « *stockage permanent* », soit de la rubrique R 5 de l'annexe II, à savoir « (...) *la récupération d'autres matières inorganiques* ».

Le choix d'une des deux branches de cette alternative est susceptible d'avoir des répercussions considérables sur les mouvements transfrontières de déchets destinés à être enfouis dans des mines désaffectées.

Il ressort de l'arrêt ASA précité que le remblaiement d'une mine de sel désaffectée au moyen de résidus miniers peut constituer une opération de valorisation. En conséquence, une telle opération pourra bénéficier de conditions procédurales plus souples que les conditions applicables aux déchets de même nature qui sont destinés à être éliminés par voie de combustion. L'appréciation de la « *fonction utile* » de ces résidus implique pour bien faire que les autorités administratives vérifient si une telle opération n'aurait pas été rendue possible en utilisant d'autres matériaux que des déchets. Plusieurs éléments peuvent influencer la qualification à donner à la méthode d'ensevelissement. Au cas où les galeries d'une mine désaffectée pourraient être comblées au moyen d'autres matériaux qui seraient soit moins polluants, soit plus aptes à remplir une telle fonction, il n'est guère justifié de recourir à des matériaux plus polluants ou moins bien adaptés en provenance de l'étranger. De même, au cas où plusieurs mines disposent, sur leur carreau ou dans le périmètre de leur exploitation, de résidus résultant de l'exploitation minière qui pourraient être utilisés de manière plus économique à des fins de remblayage, il ne s'avère pas nécessaire de combler des galeries au moyen de déchets en provenance de l'étranger. Dans cette hypothèse, l'enfouissement des déchets étrangers devrait être considéré comme une opération d'élimination et non de valorisation.

Enfin, lorsque le producteur de déchets rémunère l'exploitant de la mine désaffectée pour se défaire de ses déchets, il cherche à éliminer des déchets. C'est particulièrement le cas lorsque l'opération de remblayage des mines ne serait pas effectuée par l'exploitant ou les autorités publiques compte tenu du coût prohibitif de cette opération. Autrement dit, l'exploitant ou l'autorité publique ne paye pas la

prétendue opération de remblayage mais le détenteur de déchets rémunère, quant à lui, le responsable de l'opération d'enfouissement.

XII. Autres réglementations

48. Traitement des déchets dangereux.- Du fait qu'un nombre important de déchets (PCB-PCT, arsenic, mercure, huiles usagées, etc.) présentent des risques considérables pour la santé et l'environnement, la directive-cadre comprend plusieurs dispositions spécifiques au traitement de ces déchets dangereux. Dans un souci de simplification, la directive-cadre abroge, à partir du 12 décembre 2010, les directives sur les huiles usagées et les déchets dangereux¹¹².

Des mesures plus strictes sont d'application à l'égard de ces catégories de déchets :

- collecte séparée et possibilité d'imposer la régénération des huiles usagées (article 21) ;
- traçabilité, étiquetage et interdiction de mélanger des déchets dangereux à d'autres déchets (articles 17 à 19).

49. Règlement sur les mouvements transfrontières. - Depuis le 1^{er} juillet 2007, le règlement 1013/2006/CE, qui constitue la clé de voûte de la réglementation de l'UE sur les mouvements transfrontières de déchets, remplace, le règlement 529/1993/CE. La Cour de justice a rejeté le recours introduit par la Commission, laquelle contestait le choix de l'article 192 TFUE en tant que base juridique¹¹³.

Si les Etats membres disposent d'un pouvoir d'appréciation considérable pour surveiller et contrôler les transferts de déchets effectués sur leur territoire (article 33), le règlement 1013/2006/CE encadre de manière extrêmement précise leurs pouvoirs en ce qui concerne les importations et les exportations ainsi que le transit des déchets.

Cette harmonisation complète¹¹⁴, ne laisse guère de marge de manœuvre aux Etats membres pour imposer des conditions plus sévères¹¹⁵.

Il convient d'ajouter que la Cour de justice a interprété largement la notion de valorisation, à la lumière de la « fonction utile » que pourraient remplir des déchets en se substituant à d'autres matériaux qui auraient dû être utilisés pour remplir les mêmes fins¹¹⁶. En interprétant de la sorte la notion de valorisation, la Cour a restreint la possibilité pour les autorités nationales de formuler des objections à propos des transferts des déchets destinés à être valorisés sur le territoire d'autres Etats membres¹¹⁷.

50. Installations et déchets dangereux. - En bref, les directives 2008/98/CE (directive-cadre) et le règlement 1013/2006/CE (mouvements transfrontières)

¹¹² Directive 75/439/CEE du 16 juin 1975 concernant l'élimination des huiles usagées, précitée ; directive 91/689/CE du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux, *JO*, n° L 377, 31 décembre 1991, p. 20.

¹¹³ CJ, 2009, *Commission c. Parlement*, aff. C-411/06.

¹¹⁴ CJ, 13 décembre 2001, *Daimler Chrysler*, C-324/99, *Rec.*, p. I- 9897, point 33.

¹¹⁵ CJ, 16 décembre 2004, *EU Wood-Trading*, C-277/02, *Rec.*, p. I-11957.

¹¹⁶ CJ, 27 février 2002, *ASA*, C-6/00, *Rec.*, p. I-1986, point 69. Cf. N. DE SADELEER et M. WEMAËRE, « Valorisation et élimination des déchets : une distinction à clarifier », *RDUE*, 2/2007, p. 329-366.

¹¹⁷ CJ, 25 juin 1998, *Dusseldorp*, C-203/96, *Rec.*, p. I-4075, p. 319.

constituent un binôme autour duquel les bases duquel s'articulent les autres réglementations en matière de déchets. Par souci pédagogique, ces dernières peuvent être classées en deux catégories distinctes.

En premier lieu, plusieurs catégories d'installation traitant des déchets (stockage, valorisation, élimination) sont soumises à des règles à la fois procédurales et substantielles. En sus de l'obligation d'obtenir un permis intégré en vertu de la directive 2008/1/CE relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution, en ce qui concerne certaines grandes installations d'élimination et de valorisation (incinérateurs, décharges, ...), le législateur communautaire a adopté des règles d'harmonisation couvrant des installations très polluantes telles que :

- les **industries de peinture** (directive 92/112/CE du 15 février 1992 fixant les modalités d'harmonisation des programmes de réduction de la pollution provoquée par les déchets de l'industrie du dioxyde de titane)¹¹⁸ ;
- les **décharges** (directive 1999/31/CE relative à la mise en décharge des déchets)¹¹⁹ ;
- les **incinérateurs** (directive 2000/76/CE sur l'incinération des déchets)¹²⁰ ;
- les **zones portuaires** (directive 2000/59/CE du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaire pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison)¹²¹ ;
- les **mines** (directive 2006/21/CE du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive)¹²².

Ces directives sectorielles établissent des conditions minimales d'exploitation (normes de rejet pour les polluants dans l'air, dans les sols ou dans les eaux, obligation de sécurité dans le chef de l'exploitant, ...). Les trois premières d'entre elles (dioxyde de titane, décharges et incinérateurs) seront fusionnées, dans le courant de l'année 2010, dans une nouvelle directive-cadre sur les grandes installations.

En second lieu, le législateur a réglementé certaines catégories de déchets dangereux :

- la directive 76/403/CEE du 6 avril 1976 concernant l'élimination des **PCB-PCT**¹²³,
- la directive 86/278/CEE du 12 juin 1986 relative à la protection des sols lors de l'utilisation des **boues d'épuration en agriculture**¹²⁴,
- la directive 2006/66/CE du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de **piles** et d'**accumulateurs**¹²⁵.

En revanche, aucune mesure d'harmonisation n'a été adoptée en ce qui concerne la décontamination des sols pollués non excavés¹²⁶. Ces derniers ne sont plus considérés

¹¹⁸ JO, n° L 409, 31 décembre 1992, p. 11.

¹¹⁹ JO, n° L 182, 16 juillet 1999, p. 1.

¹²⁰ JO, n° L 332, 28 décembre 2000, p. 91.

¹²¹ JO, n° L 332, 28 décembre 2000, p. 81.

¹²² JO, n° L 102, 11 avril 2006, p. 15

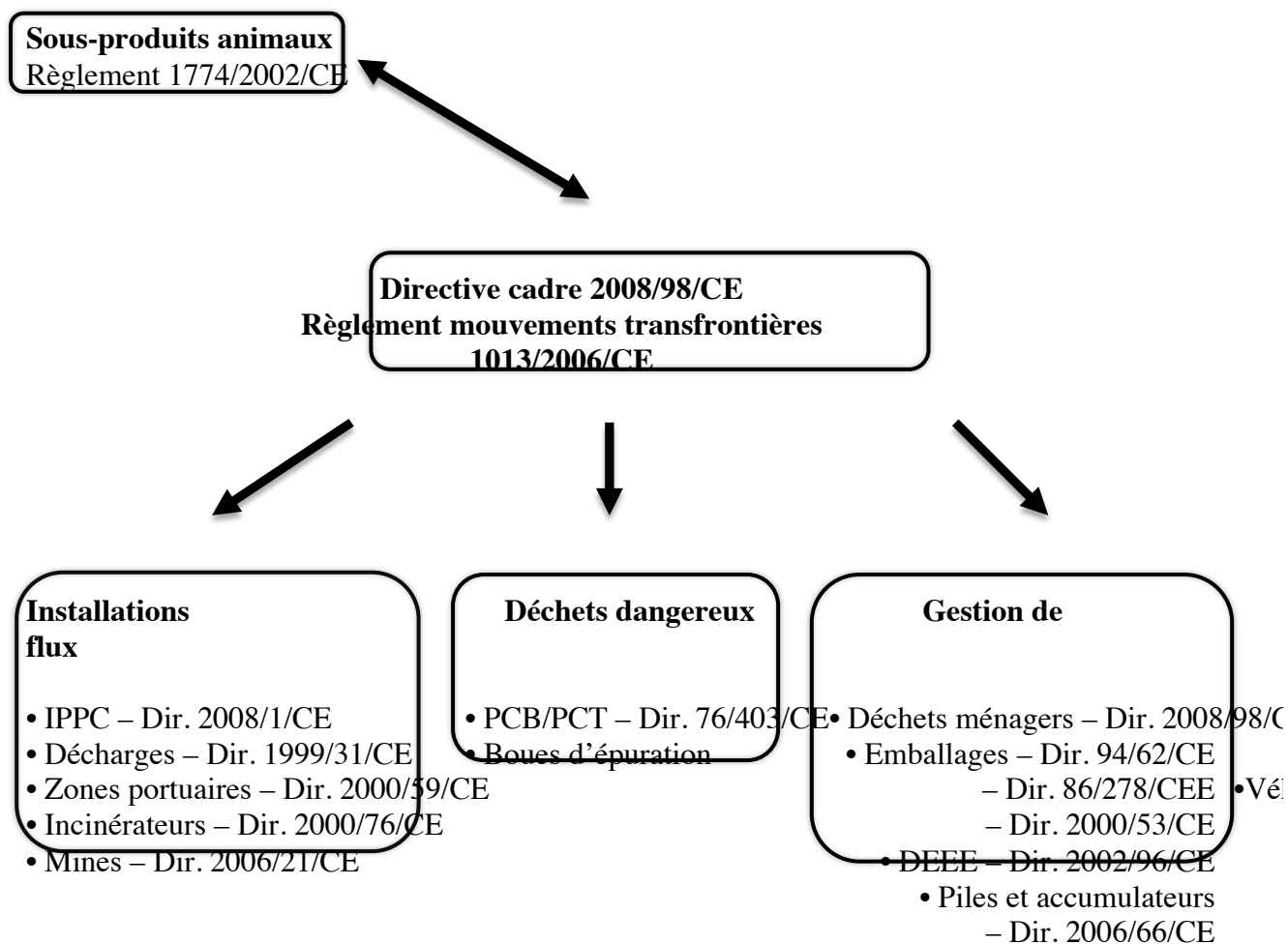
¹²³ JO, n° L 31, 26 avril 1976, p. 1.

¹²⁴ JO, n° L 181, 4 juillet 1986, p. 6.

¹²⁵ JO, n° L 266, 26 septembre 2006, p. 1.

¹²⁶ CJ, 7 septembre 2004, précité, *Paul Van de Walle*.

comme des déchets en vertu de la nouvelle directive-cadre 2008/98/CE (article 2, par. 1, b).



2^{ème} PARTIE RESPONSABILITE ELARGIE

1. Responsabilité élargie des producteurs et gestion des flux - Comme le déchet est un *res derelictae*, chacun peut l'acquérir par une simple manifestation de sa volonté. Qui plus est, les déchets ont généralement une valeur négative. Cependant, dans le cadre d'une société du recyclage¹²⁷, c'est-à-dire une société où les matières sont appelées à avoir plusieurs cycles de vie, l'accent est mis sur un continuum entre les matériaux, les substances, les produits qui en sont issus et les déchets qui en résulteront. La directive-cadre tente de mettre en oeuvre la politique intégrée des produits qui est un des piliers d'une société circulaire. Conformément au principe du pollueur-payeur, la directive-cadre ainsi que des directives sectorielles font désormais peser sur les producteurs une responsabilité élargie (REP)¹²⁸ concernant les produits qu'ils mettent sur le marché¹²⁹.

Dans le cadre de la REP, ce continuum poursuit à la fois

- a) une finalité environnementale (obligation de responsabilité dans le chef du producteur tout au cours de la vie du produit jusqu'à ce que ce dernier devienne un déchet)
- b) mais aussi économique (production de matières premières secondaires grâce au recyclage).

La responsabilité élargie renverse donc la perspective économique. Alors que dans une perspective traditionnelle les déchets sont dépourvus de valeur économique, au terme de cette responsabilité, les déchets sont susceptibles de devenir des matières premières recyclables, c'est-à-dire des biens appropriables présentant une valeur économique certaine.

Cette obligation présente un double avantage :

- a) obliger les producteurs à améliorer la conception de leurs produits,
- b) et diminuer la charge financière du traitement des déchets incombant aux collectivités locales.

Toutefois, la REP est protéiforme. Différentes distinctions peuvent être établies, notamment en ce qui concerne le caractère obligatoire ou facultatif du système. En effet, il convient de distinguer :

- a) d'une part, des filières obligatoires soit en vertu du droit de l'UE (DEEE, véhicules hors d'usage, piles, accumulateurs, etc.), soit en vertu du droit national (médicaments, pneus, etc.)

¹²⁷ Sur la société du recyclage, cf. considérant n° 28 du préambule de la directive 2008/98/CE.

¹²⁸ La responsabilité du producteur du fait des déchets tire son origine de documents de l'OCDE de 2001.

¹²⁹ Sur le sujet, voy. C. VERDURE, « Gestion des déchets, protection de l'environnement et responsabilité », *RGAR*, 2009/4, n° 14.449.

- b) d'autre part, des filières volontaires (fertilisants, produits phytopharmaceutiques, ...).

Il convient aussi de distinguer :

- a) des mécanismes de reprise et de retraitement individuel en vertu desquels l'obligation de traitement n'est pas déléguée à un éco-organisme,
b) des mécanismes assumés par des éco-organismes, lesquels prennent directement en charge la collecte et le traitement des déchets pour le compte d'autres entreprises les produisant. Le mandat accordé aux éco-organismes (Fost plus, par ex.) libère les entreprises membres de l'obligation de reprendre et de traiter les déchets issus des produits qu'ils ont mis sur le marché.

La directive 2008/98, à son article 8, n'indique pas si cette responsabilité élargie est susceptible d'être déléguée via un mandat. En revanche, la directive sur les batteries et les piles est nettement plus précise sur ce point car elle admet que les obligations de reprises puissent être assumées par des tiers mandatés ou des tiers indépendants.

2. Contenu de la REP. Qu'implique formellement la responsabilité du producteur du fait des déchets telle que consacrée à l'article 8 de la directive 2008/98 ? Le contenu de cette REP est relativement vague ; il comprend différentes obligations tenant notamment :

- à l'acceptation des produits renvoyés et des déchets qui subsistent après l'utilisation de ces produits,
- la gestion des déchets qui en résultent,
- la responsabilité financière,
- les informations fournies au public.

Ainsi la directive-cadre 2008/98/CE oblige-t-elle les producteurs à « accepter les produits renvoyés et les déchets qui subsistent, ainsi que la gestion qui en découle et la responsabilité financière » (article 8). Par ailleurs, quatre directives sectorielles obligent les producteurs de produits devenant des déchets à récupérer et valoriser une partie des déchets dérivés de leurs produits. Il s'agit de :

- la directive 94/62 du 20 décembre 1994 relative aux **emballages** et aux **déchets d'emballages**¹³⁰,
- la directive 2000/53 du 18 septembre 2000 relative aux **véhicules hors d'usage**¹³¹,
- la directive 2002/96/CE du 27 janvier 2003 relative aux **déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)**¹³²,
- la directive 2006/66/CE du 6 septembre 2006 relative aux **piles et aux accumulateurs**¹³³.

Une différence marquante oppose l'article 8 à la directive 2008/98 aux directives sectorielles prévoyant un régime de responsabilité du producteur, en vertu desquelles l'élément déclencheur consiste dans la commercialisation du bien susceptible de

¹³⁰ JO, n° L 365, 31 décembre 1994, p. 1.

¹³¹ JO, n° L 269, 21 octobre 2000, p. 34.

¹³² JO, n° L 037, 13 février 2003, p. 24.

¹³³ JO, n° L 266, 26 septembre 2006, p. 1.

devenir un déchet. En effet, l'article 8 de la directive 2008/98 prévoit des obligations bien plus en amont, notamment en ce qui concerne l'élaboration des produits.

Même si les flux de déchets couverts par ces quatre directives sectorielles ne couvrent que 7% de la masse totale de déchets, il n'en demeure pas moins que les obligations de récupération contribuent à l'accroissement de la capacité des installations de valorisation et de recyclage. Ces opérations permettent de commercialiser davantage de matières premières secondaires qui se substituent aux matières premières.

Au moyen de ces directives, le législateur poursuit une approche à la fois qualitative (limitation ou interdiction de la présence de différentes substances dangereuses dans des produits susceptibles de devenir des déchets) et quantitative (obligation de collecte de valorisation et de recyclage de déchets) tant pour les emballages et leurs déchets (directive 94/92/CE), les DEEE (directive 2002/96/CE) que pour les véhicules hors d'usage (directive 2000/53/CE).

	Approche qualitative	Approche quantitative
<i>Base juridique</i>	Article 114 TFUE	Article 192 TFUE, sauf pour la directive emballages fondée sur l'article 114 TFUE
<i>Moyens</i>	Interdiction d'incorporer certaines substances dangereuses dans les produits	Taux progressifs de réutilisation, réemploi, valorisation et recyclage

En ce qui concerne l'approche quantitative, le législateur a fixé des taux progressifs de collecte, de réutilisation, de réemploi, de valorisation et de recyclage en fonction des matières.

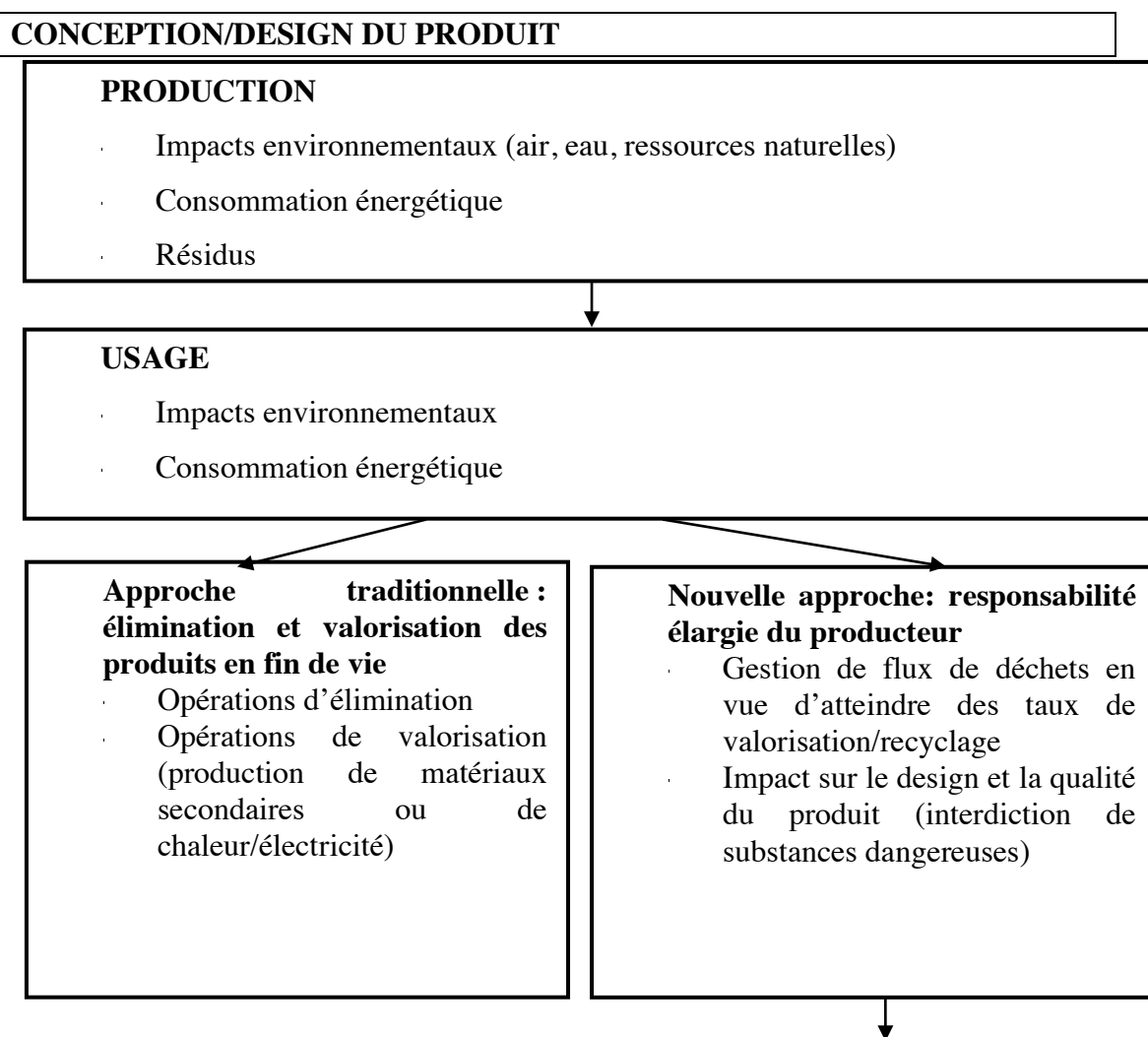
Déchets ménagers (2008/98/CE)	2020	50% de la fraction verre, bois, papier et carton réemployés ou recyclés
Emballages (94/62/CE)	2009	60% valorisés –incinérés recyclage minimum pour le verre de 60% recyclage minimum pour le papier/carton de 60% recyclage minimum pour le métaux de 50% recyclage minimum pour le plastiques de 22,5% recyclage minimum pour le bois de 15%

Véhicules hors d'usage (2000/53/CE)	2015	95% réutilisés ou valorisés 85% réutilisés ou recyclés
DEEE (2002/96/CE)	2007	50-80% valorisés et réutilisés en fonction de trois catégories 75% réutilisés ou recyclés
Piles et accumulateurs (2006/66/CE)	2012	25% collectés 50% recyclés ; davantage pour certains types de piles

Certaines de ces directives (article 5 de la directive 2002/96/CE) imposent des obligations spécifiques dans le chef du producteur, obligeant ce dernier à financer des systèmes permettant aux détenteurs finaux et aux distributeurs de se défaire gratuitement de leurs déchets, notamment lorsqu'ils viennent à acquérir un produit similaire. Ces régimes de responsabilité conduisent les producteurs à mettre en place des systèmes de reprise et de collecte (article 7 de la directive 94/62/CE). Les pouvoirs publics doivent alors se concerter avec les entreprises productrices ainsi que les entreprises chargées de la reprise et de la collecte et de leur accorder des droits spéciaux ou exclusifs¹³⁴, ce qui est susceptible de soulever des difficultés du point de vue du droit de la concurrence.

¹³⁴ CJ, 23 mai 2000, *Sydhavnens*, C-209/98, *Rec.*, p. I-3743, points 52 à 83.

3. Incidence de la REP sur la conception des produits. Le régime de responsabilité élargi induit un nouveau rapport avec le temps. L'objet susceptible de devenir un déchet doit être analysé de manière introspective pour analyser ses nuisances tout au cours de son cycle de vie. S'il induit un nouveau rapport avec le temps, il induit également un nouveau rapport avec les acteurs commerciaux puisque les distributeurs et les utilisateurs du produit susceptible de devenir un déchet sont également pris en considération. La REP fait donc partie de la politique intégrée des produits. A titre d'exemple, dans le dessein de forcer les constructeurs de véhicules automobiles à améliorer la conception de leurs véhicules pour être en mesure de respecter leurs obligations en matière de recyclage et de valorisation, un véhicule ne peut être réceptionné que s'il satisfait à un certain nombre d'exigences environnementales en termes de réutilisation et/ou de recyclage¹³⁵. Comme le montre le tableau suivant, la gestion des déchets influence-t-elle la conception du produit.



¹³⁵ Directive 2005/64/CE du 26 octobre 2005 concernant la réception par type de véhicules à moteur au regard des possibilités de leur réutilisation, de leur recyclage, et de leur valorisation et modifiant la directive 70/156/CEE du Conseil, JO, n° L 310, 25 novembre 2005, p. 10.

4. Les producteurs soumis à la REP. La question se pose de savoir à quelle personne morale s'applique l'obligation de reprise : le fabricant des matériaux entrant dans les produits, le producteur, le distributeur, l'importateur, ... ?

En principe, le dernier détenteur est le producteur du déchet puisqu'il se défait d'une chose dont il n'a plus usage. La notion de détenteur correspond ainsi à la notion de possession physique du bien devenant déchet.

Or, une telle interprétation est trop restrictive et ne permet pas d'accroître les responsabilités des entreprises produisant des produits, qui deviendront un jour des déchets. Aussi, dans un premier temps, un certain nombre de directives spécifiques ont accru la responsabilité assumée par le producteur du produit susceptible de devenir un déchet. Il s'agit de la directive 2009/66/CE relative aux piles et aux accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs dont l'article 8 prévoit que les producteurs de piles et d'accumulateurs assureront le financement des coûts de leur élimination. Dans le même ordre d'idée, l'article 15 de la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballage permet également aux états membres de mettre à charge les coûts de la gestion de ces déchets sur le producteur de l'emballage.

Derrière la notion de producteur, l'on retrouve à tout le moins deux catégories distinctes.

D'une part les producteurs du produit susceptible de devenir un déchet, lesquels sont soumis, en vertu de l'article 8 de la directive-cadre à un régime de REP.

D'autre part, les producteurs de déchets initiaux, c'est-à-dire des « dérélicteurs ». Il s'agit, en d'autres termes, des personnes qui se débarrassent d'objets provenant de déchets. Elles se voient imputer « *les coûts de la gestion des déchets* » en vertu de l'article 14 de la directive cadre. Par ailleurs, elles sont tenues, en vertu de l'article 15, par. 1., de procéder eux-mêmes ou par un tiers au traitement de ces déchets. La coexistence de ces différents régimes de responsabilité d'imputation des coûts demeure délicate.

En ce qui concerne la distinction à opérer entre des différentes catégories, on peut se demander comment il faudra démêler l'écheveau.

5. Incidence de la REP sur les régimes de responsabilité financière.- Comme on l'a vu dans les affaires commentées ci-dessus, le producteur peut être qualifié de détenteur et de la sorte être attiré sur le terrain du droit des déchets. Il en résulte que la jurisprudence *Van de Walle* n'est pas invalidée par les nouveaux régimes de responsabilité prévue par la directive 2008/98. On observera qu'en vertu de l'article 8, par. 4, le régime de REP s'applique sans préjudice de la responsabilité en matière de gestion des déchets prévue à l'article 15 par. 1^{er}. Par ailleurs, en vertu de l'article 15, par 3, les Etats membres peuvent décider, conformément à l'article 8, que la responsabilité de l'organisation de la gestion des déchets incombe en tout ou en partie aux producteurs du produit qui est à l'origine des déchets.

6. Responsabilité financière dans le chef du producteur du produit devenu déchet.- Le considérant n°25 du préambule de la nouvelle directive-cadre 2008/98/CE

souligne que les coûts devraient être « *attribués de manière à traduire le coût environnemental réel de la production et de la gestion des déchets* ».

Comme on l'a indiqué, le régime de REP créé par la directive-cadre n'évince pas pour autant les obligations de gestion en matière de déchets ainsi que les régimes d'imputation des coûts, question réglée aux articles 14 et 15 de la nouvelle directive.

L'article 14 est spécifiquement consacré à l'imputation des coûts. Il comporte deux paragraphes. Cette disposition constitue la reprise, avec un certain nombre d'aménagements de l'ancien article 15 de la directive de 2006.

« 1. *Conformément au principe du pollueur-payeur, les coûts de la gestion des déchets sont supportés par le producteur de déchets initial ou par le détenteur actuel ou antérieur des déchets.*

2. *Les États membres peuvent décider que les coûts de la gestion des déchets doivent être supportés en tout ou en partie par le producteur du produit qui est à l'origine des déchets et faire partager ces coûts aux distributeurs de ce produit.* »

A l'instar de l'ancien article 15 de la directive cadre 2006/62, le nouvel article 14 de la directive-cadre ne définit pas de régime clair et exhaustif de responsabilité pour les coûts¹³⁶. En effet, « *les coûts de la gestion des déchets sont supportés* :

- *Soit par le producteur de déchets initial,*
- *Soit par le détenteur actuel ou antérieur des déchets.* »

Le régime de responsabilité financière s'applique non pas au producteur du déchet en tant que tel qualifié dans la directive de « producteur initial »¹³⁷. Il s'agit de la personne physique ou morale qui « *élabore, fabrique, manipule, traite, vend ou importe des produits* ».

Cependant, le paragraphe 2 de l'article 14 permet aux Etats membres de canaliser la responsabilité « *sur le producteur du produit qui est à l'origine des déchets* ».

Le premier paragraphe de l'article 14 remet-il en cause les enseignements jurisprudentiels exposés ci-dessus ? La Cour avait en effet admis que les coûts pouvaient être imputés à des « *personnes qui sont à l'origine des déchets, qu'elles en soient détentrices ou anciennes détentrices ou encore productrices du produit générateur des déchets* ».

Le second paragraphe du nouvel article 14 autorise en tout cas les législateurs nationaux d'aménager les régimes d'imputation des coûts et de les étendre aux producteurs des produits qui sont à l'origine des déchets. Dans la mesure où il s'agit d'une harmonisation minimale,¹³⁸ rien n'empêche une telle extension.

¹³⁶ Conclusion de l'Avocat général M.J. KOKOTT dans l'affaire C-188/07, *Commune de Mesquer*, point 123.

¹³⁷ Art. 3, par. 5.

¹³⁸ N. de Sadeleer, *Commentaire Mégret Environnement et marché intérieur*, Bruxelles, Ed. de l'Université libre de Bruxelles, pp. 421-428.

7. Conclusions. La directive 2008/98 est emblématique des incohérences des concepts véhiculés par le droit dérivé. Combien d'incertitudes pèsent sur la portée des différents régimes, sur celle des exclusions, sur la superposition des régimes, sur la multiplication des dérogations, ... Cristallisant progressivement au fil du contentieux préjudiciel et en manquement, le sens des concepts et la portée des obligations, la clarification provient du juge de l'Union. Mais l'alchimie jurisprudentielle n'aboutit pas nécessairement à la pierre philosophale. Les incertitudes tiennent, d'une part aux problèmes sémantiques, et, d'autre part, aux nombreux mécanismes de différenciation et de dérogation qui s'égrènent.

Tout d'abord, les problèmes sémantiques sont pléthoriques. Ainsi retrouve-t-on la notion de producteurs de déchets à la fois à l'article 3, par. 5, à l'article 3, par. 6 mais aussi à l'article 8, par. 1. La notion de producteur du produit qui est à l'origine des déchets (art. 15, par. 3) est distincte de la notion de « producteur de déchets initial » (art. 15, par. 1). Des flottements sémantiques entourent également la notion de produit ⁽¹³⁹⁾ et les véhicules hors d'usage dans la mesure où cette directive ne donne aucune indication sur les conditions qui doivent être remplies pour qu'un véhicule soit considéré comme étant hors d'usage. La portée des déchets électriques et électroniques soulève également des problèmes. Des chaussures de sport aux lampes clignotantes doivent-elles être considérées comme des déchets électriques ? En tous cas la jurisprudence de la Cour de justice ne constitue que la partie émergée de l'iceberg.

Ensuite, en raison de la multiplication des mécanismes de différenciations prévus par la directive-cadre ainsi que par d'autres directives sectorielles, la politique à mener par les Etats membres est devenue fortement balkanisée. Ces disparités peuvent résulter :

- a. de la possibilité qu'ont les Etats membres d'adopter des objectifs plus sévères que ceux affichés par la législation secondaire ;
- b. des compromis indispensables à l'obtention de la majorité qualifiée au sein du Conseil de l'Union ;
- c. du sort favorable réservé à des régions insulaires (Canaries, îles grecques, ...).

L'incidence de ces disparités sur le fonctionnement du marché intérieur est indéniable ; des politiques très différenciées risquent de causer des entraves aux échanges. Le législateur de l'Union en est conscient. Ainsi, différentes dispositions de la directive 2008/98 insistent sur le respect d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur (voy. art. 8, par. 3). Cela dit, si les mécanismes prévus par la directive-cadre font l'objet d'une présomption de conformité par rapport au droit du marché intérieur, il n'en demeure pas moins que lorsque les Etats membres mettent en œuvre la disposition de la directive cadre, leurs mesures ne font pas pour autant l'objet d'une telle présomption de conformité.

¹³⁹ Arrêt *Commission c. Autriche* sur les sacs en plastique.

La REP dans le droit de l'UE

Article 11 - Directive 2006/12/CE du 5 avril 2006 relative aux déchets

Conformément au principe du «pollueur-payeur», le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par:

- a) le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise visée à l'article 9, et/ou
- b) les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets.

Directive 2008/98/UE

Article 8 - Régime de responsabilité élargie des producteurs

1. En vue de renforcer le réemploi, la prévention, le recyclage et autre valorisation en matière de déchets, les États membres peuvent prendre des mesures législatives ou non pour que la personne physique ou morale qui élabore, fabrique, manipule, traite, vend ou importe des produits (le producteur du produit) soit soumise au régime de responsabilité élargie des producteurs.

De telles mesures peuvent notamment prévoir le fait d'accepter les produits renvoyés et les déchets qui subsistent après l'utilisation de ces produits, ainsi que la gestion qui en découle et la responsabilité financière de telles activités. Ces mesures peuvent prévoir l'obligation de fournir des informations accessibles au public sur la mesure dans laquelle le produit peut faire l'objet d'un réemploi ou être recyclé.

2. Les États membres peuvent prendre des mesures appropriées pour encourager la conception de produits aux fins d'en réduire les incidences sur l'environnement et la production de déchets au cours de la production et de l'utilisation ultérieure des produits et afin de veiller à ce que la valorisation et l'élimination des produits qui sont devenus des déchets aient lieu conformément aux articles 4 et 13.

De telles mesures peuvent entre autres encourager l'élaboration, la production et la commercialisation de produits à usage multiple, techniquement durables et susceptibles, après être devenus des déchets, de faire l'objet d'une valorisation convenable et sans risque, ainsi que d'une élimination compatible avec l'environnement.

3. Au moment d'appliquer le régime de responsabilité élargie des producteurs, les États membres tiennent compte de la faisabilité technique et de la viabilité économique, ainsi que des incidences globales sur l'environnement et la santé humaine, et des incidences sociales, tout en respectant la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur.

4. Le régime de responsabilité élargie des producteurs s'applique sans préjudice de la responsabilité en matière de gestion des déchets, prévue à l'article 15, paragraphe 1, et sans préjudice de la législation spécifique en vigueur concernant les flux de déchets et de la législation spécifique en vigueur concernant les produits.

Article 14 - Coûts

1. Conformément au principe du pollueur-payeur, les coûts de la gestion des déchets sont supportés par le producteur de déchets initial ou par le détenteur actuel ou antérieur des déchets.
2. Les États membres peuvent décider que les coûts de la gestion des déchets doivent être supportés en tout ou en partie par le producteur du produit qui est à l'origine des déchets et faire partager ces coûts aux distributeurs de ce produit.

Article 15 - Responsabilité de la gestion des déchets

1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que tout producteur de déchets initial ou autre détenteur de déchets procède lui-même à leur traitement ou qu'il le fasse faire par un négociant, un établissement ou une entreprise effectuant des opérations de traitement des déchets ou par un collecteur de déchets privé ou public, conformément aux articles 4 et 13.
2. Lorsque des déchets sont transférés, à des fins de traitement préliminaire, du producteur initial ou du détenteur à l'une des personnes physiques ou morales visées au paragraphe 1, la responsabilité d'effectuer une opération complète de valorisation ou d'élimination n'est pas levée, en règle générale.

Sans préjudice du règlement (CE) no 1013/2006, les États membres peuvent préciser les conditions de la responsabilité et décider dans quels cas le producteur initial conserve la responsabilité de l'ensemble de la chaîne de traitement ou dans quels cas la responsabilité du producteur et du détenteur peut être partagée ou déléguée parmi les intervenants dans la chaîne de traitement.

3. Les États membres peuvent décider, conformément à l'article 8, que la responsabilité de l'organisation de la gestion des déchets incombe en tout ou en partie au producteur du produit qui est à l'origine des déchets et que les distributeurs de ce produit peuvent partager cette responsabilité.
4. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que, sur leur territoire, les établissements ou les entreprises qui assurent la collecte ou le transport de déchets à titre professionnel acheminent les déchets collectés et transportés vers des installations de traitement appropriées respectant les dispositions de l'article 13.

La REP dans le droit de la Région de Bruxelles-Capitale
--

Ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets

Section 2. - Responsabilité financière de la gestion des déchets

Art. 24. Conformément au principe du pollueur-payeur, les coûts de la gestion des déchets sont supportés par le producteur initial de déchets ou par le détenteur actuel ou antérieur des déchets.
A cette fin, le Gouvernement développe des modalités de tarification de la collecte ou

du traitement qui encouragent la prévention, la préparation en vue du réemploi et le recyclage des déchets.

Art. 25. Les frais résultant des mesures prises en application du chapitre II de l'ordonnance du 25 mars 1999 et les frais avancés par l'Agence en application de l'article 18, § 2, sont à charge :
1° de celui qui a abandonné le déchet, si le déchet a été abandonné irrégulièrement;
2° de l'occupant ou du propriétaire des lieux dans les autres cas.

Section 3. - Régime de responsabilité élargie des producteurs de produits

Art. 26. § 1^{er}. Pour stimuler la prévention et le réemploi, le recyclage et toute autre valorisation en matière de déchets, le Gouvernement peut prendre des mesures pour que le producteur du produit soit soumis au régime de responsabilité élargie des producteurs.

Ces mesures peuvent consister en des obligations imposées au producteur du produit, telles que notamment :

1° la responsabilité partielle ou totale de l'organisation de la collecte des déchets qui résultent de la mise sur le marché de ses produits;

2° l'obligation de reprendre ou de faire reprendre, de collecter ou de faire collecter, de valoriser ou faire valoriser ou d'éliminer ou faire éliminer les déchets qui résultent de la mise sur le marché de ses produits;

3° l'obligation d'assumer la responsabilité financière de la gestion des déchets qui résultent de la mise sur le marché de ses produits;

4° l'obligation de fournir des informations accessibles au public sur l'utilisation écologiquement rationnelle des produits, qui précisent dans quelle mesure et de quelle manière le produit peut faire l'objet d'un réemploi, être recyclé ou autrement valorisé;
5° l'obligation d'information à caractère statistique liée à la mise en oeuvre de cette responsabilité élargie des producteurs;

6° l'obligation de fournir des informations techniques permettant de faciliter la maintenance, l'entretien, le réemploi, la réparation et le recyclage de ses produits. Le Gouvernement peut faire partager tant la responsabilité matérielle que la responsabilité financière de la gestion des déchets qui résultent de la mise sur le marché de produits entre les différents producteurs du produit.

§ 2. Le Gouvernement identifie les catégories de déchets pour lesquels une forme de responsabilité élargie des producteurs s'applique et définit des règles plus précises en la matière, en ce compris la détermination des personnes responsables, des modalités selon lesquelles celles-ci s'acquittent de leurs obligations visées au paragraphe 1^{er}, des modes de gestion des déchets et des objectifs de prévention, de collecte, de recyclage et de valorisation poursuivis.

§ 3. Le principe de la responsabilité élargie des producteurs s'applique sans préjudice de la responsabilité en matière de gestion des déchets, prévue à l'article 23, et sans

préjudice des législations spécifiques en vigueur concernant les flux de déchets et celles concernant les produits.

Lors de l'adoption et de l'application du régime de la responsabilité élargie des producteurs, le Gouvernement tient compte de la faisabilité technique et de la viabilité économique, ainsi que des incidences globales sur l'environnement et la santé humaine, et des incidences sociales, tout en respectant la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur.

§ 4. Le producteur du produit peut, pour le respect des obligations qui lui sont imposées par ou en application du présent article, faire appel à ses frais à des tiers, aux conditions arrêtées par le Gouvernement.

Dans ce cadre, le Gouvernement peut prévoir que :

- 1° le producteur du produit fasse exécuter ses obligations par un organisme agréé conformément aux conditions qu'il fixe ou par un organisme de gestion prévu par une convention environnementale conclue avec le Gouvernement conformément à l'ordonnance du 29 avril 2004 relative aux conventions environnementales;
- 2° pour tout contrat relatif à la gestion des déchets passé par ou pour le compte du producteur du produit, des organismes agréés ou des organismes de gestion, s'appliquent des règles inspirées des principes qui sous-tendent la législation relative aux marchés publics ou les règles des marchés publics.

Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2002 instaurant une obligation de reprise de certains déchets en vue de leur valorisation ou de leur élimination, M.B., 27 septembre 2002

<u>La REP dans le droit régional wallon</u>

Décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets

[**Art. 8bis.** § 1^{er}. [Le Gouvernement peut imposer aux producteurs une obligation de reprise de biens ou déchets résultant de la mise sur le marché ou de l'utilisation pour leur usage propre de biens, matières premières ou produits en vue d'assurer [, dans le respect de la hiérarchie visée à l'article 1^{er}, § 2,] la prévention, la réutilisation, le recyclage, la valorisation et/ou une gestion adaptée de ces biens ou déchets et d'internaliser tout ou partie des coûts de gestion.

L'obligation de reprise consiste en une obligation de prendre des mesures de prévention des déchets et de reprendre ou de faire reprendre, de collecter ou de faire collecter, de réutiliser ou de faire réutiliser, de valoriser ou de faire valoriser, d'éliminer ou de faire éliminer les biens ou déchets visés par l'obligation de reprise. Elle comporte la couverture des coûts y afférents, en ce compris le financement du coût des audits et des contrôles financiers imposés par le Gouvernement.]

§ 2. [Le Gouvernement désigne les biens ou déchets concernés par une obligation de reprise et détermine dans chaque cas les personnes tenues de respecter les règles communes et spécifiques relatives :

1° aux objectifs de prévention, de réutilisation, de collecte sélective, de recyclage et de valorisation;

2° aux modalités de gestion applicables aux biens ou déchets soumis à l'obligation de reprise;

3° aux obligations d'information à caractère statistique liées à la mise en oeuvre de l'obligation de reprise;

4° aux obligations d'information vis-à-vis du consommateur et de l'Office;

5° aux conditions et modalités de couverture des coûts de gestion des déchets soumis à l'obligation de reprise, notamment la liste des coûts à prendre en compte lorsque les personnes soumises à l'obligation de reprise s'appuient en tout ou en partie sur le réseau public de collecte, de regroupement, de valorisation et d'élimination des déchets ménagers;

6° aux modalités de contrôle des obligations de reprise.

Il peut imposer la constitution d'une sûreté visant à garantir la Région du respect de l'obligation de reprise.](2)

§ 3. [En vue de respecter leur obligation de reprise, les personnes visées au § 1^{er} peuvent :

1° soit élaborer et exécuter un plan de prévention et de gestion de l'obligation de reprise;

2° soit faire exécuter cette obligation par un organisme agréé conformément au présent décret, auquel elles ont adhéré;

3° soit exécuter une convention environnementale visée par le décret du 20 décembre 2001 relatif aux conventions environnementales et confier dans ce cadre l'exécution de tout ou partie des obligations à un organisme de gestion répondant aux conditions fixées par le Gouvernement.

Le Gouvernement peut restreindre, pour certains biens ou déchets qu'il détermine, les modalités suivant lesquelles l'obligation peut être exercée à un ou deux des modes visés à l'alinéa 1^{er}. Dans tous les cas, le mode d'exécution visé à l'alinéa 1^{er}, 1°, est maintenu.]

§ 4. [Le Gouvernement arrête le contenu du plan de prévention et de gestion visé au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 1°, la procédure suivant laquelle il est introduit et approuvé, et la durée de validité de celui-ci. Cette durée de validité ne peut excéder dix ans.]

§ 5. Le Gouvernement détermine :

1° les conditions d'octroi d'agrément de l'organisme visé au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 2°;

2° la procédure suivant laquelle l'agrément est octroyé;

3° les conditions et la procédure suivant lesquelles l'agrément peut être modifié, suspendu ou retiré;

4° les dispositions minimales que fixe l'agrément concernant les obligations auxquelles est soumis l'organisme agréé dans l'exercice de son obligation de reprise;

5° la durée de validité de l'agrément qui ne peut toutefois pas excéder cinq ans.

Les conditions d'octroi d'agrément de l'organisme peuvent notamment porter sur la forme de celui-ci et sur les moyens dont il dispose pour remplir ses obligations.

Les dispositions visées à l'alinéa 1^{er}, 4°, portent notamment sur :

1° les modalités de collecte des biens ou déchets soumis à l'obligation de reprise;

2° les modalités de perception des cotisations des adhérents pour couvrir les coûts de l'obligation de reprise;

3° la transmission à l'Office des bilans et comptes de résultat de l'année écoulée;

4° la présentation à l'Office d'un plan de prévention;

5° l'acceptation par l'organisme agréé de conclure un contrat précisant les modalités de transmission de l'obligation de reprise avec toute personne, visée par l'obligation de reprise pour laquelle l'agrément est octroyé, qui le sollicite.

La mise en œuvre de l'agrément peut être subordonnée par l'autorité que le Gouvernement désigne à la constitution d'une sûreté visant à garantir la Région du respect de l'obligation de reprise.

Toute décision d'agrément est publiée au Moniteur belge.

§ 6. [Le plan de prévention et de gestion, les conditions d'octroi d'agrément de l'organisme et la convention environnementale visés au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, précisent les mesures utiles pour favoriser les emplois à finalité sociale dans les associations et sociétés concernées par la collecte, le tri, la réutilisation, le recyclage et la valorisation des biens ou déchets visés.](2)(1)

[§ 7. Il peut être mis fin à une convention environnementale afférente à une obligation de reprise soit de commun accord de toutes les parties, soit par le Gouvernement wallon ou par toutes les parties contractantes représentant les personnes soumises à l'obligation de reprise.

Le délai de résiliation est de six mois prenant cours le premier jour du mois qui suit la notification. La convention peut prévoir un autre délai sans que celui-ci puisse excéder un an.

A peine de nullité, toute résiliation doit être notifiée par lettre recommandée à la poste aux signataires de la convention.]

23 SEPTEMBRE 2010. – Arrêté du Gouvernement wallon instaurant une obligation de reprise de certains déchets (*M.B. du 09/11/2010, p. 67458*)

4 novembre 2008 - Accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages (M.B. 29.12.2008)

Session d'examen

Je souhaitais vous fournir davantage de précisions quant au déroulement de mon examen.

Celui portera sur un casus en rapport avec les différentes affaires examinées au cours en matière de gestion de déchets. Vous pouvez disposer de tous les documents qui vous paraissent pertinents. Je vous saurai gré de bien vouloir vous munir d'une copie de la directive 2008/98 ainsi que du décret wallon sur les déchets de 1996, lequel a été amendé en mai 2012.

En sus de mes notes, je vous ai transmis différents arrêts de la CJUE, du CE, et de la Cour de cassation, repris ci-joint.

- CJUE, 15 juin 2000, affaires jointes C-418/97 et C-419/97,
- CJUE, 8 septembre 2005, aff C-121/03
- CJUE, 24 juin 2008, aff C-188/07
- Cass — 12 décembre 2000
- Cass — 20 décembre 2005
- Cass — 22 avril 2009
- Cass2e ch. — 11 janvier 2011
- CE, no 205.744 du 24 juin 2010
- CE fr, 15 février 2006
- Cour d'appel de Liège, 15 janvier 2007

Je vous saurai gré de bien vouloir lire attentivement ces arrêts pour l'examen.

Par ailleurs, les documents suivants pourraient vous apporter un complément d'information, si vous n'avez pu assister à certains de mes cours.

En ce qui concerne la question de la fin de vie des déchets, je vous invite à consulter le working paper de Me Christophe VERDURE publiée sur mon website (working paper) ainsi que mon article dans le RDUE:

http://www.tradeenvironment.eu/uploads/papers/Debris_metalliques.pdf

Quant à la portée des nouvelles obligations en matière de responsabilité du producteur devenu un déchet prévues par la directive 2008/98, et de leur impact éventuel sur les enseignements de la jurisprudence Van de Walle et Mesquer, exposée au cours, je vous renvoi à la contribution suivante :
http://www.tradeenvironment.eu/uploads//SADELEER_Epreuves_Resprodec_20121016.pdf

Je vous prie aussi de trouver ci-joint des modèles de question que j'ai posées les années précédentes.

Premier exemple de question d'examen

Il vous est demandé par une administration régionale si des hydrocarbures déversés de façon non intentionnelle et à l'origine d'une pollution des terres et des eaux souterraines peuvent être considérés comme des déchets au sens de l'article 1^{er}, sous a), de la directive-cadre sur les déchets, et si les terres ainsi polluées peuvent recevoir également la qualification de déchets au sens de la même disposition y compris lorsqu'elles n'ont pas été excavées.

Il vous est demandé de répondre à cette question en faisant référence aux dispositions pertinentes tant de la directive 75/442/CEE ainsi que de la directive 2008/98/CE qui remplace la directive précédente.

Second exemple de question d'examen

Un bateau contenant de l'asbeste est en rade dans le port de Liège. Les autorités régionales apprennent que l'armateur a l'intention de s'en défaire en le faisant désamianter au Pakistan. Le règlement n° 259/93 du Conseil du 1^{er} février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne interdit l'exportation de déchets destinés à être éliminés en dehors de la zone OCDE.

L'autorité régionale est-elle en droit de considérer le bateau comme un déchet et, partant, de s'opposer à son exportation ?

Il vous est demandé de répondre à la question en faisant référence aux dispositions pertinentes tant de la directive 75/442/CEE que du décret wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets.