

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
13 février 2003 *

Dans l'affaire C-458/00,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. H. Støvlbaek et M^{me} J. Adda, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Grand-duché de Luxembourg, représenté par M. J. Faltz, en qualité d'agent,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

soutenu par

République d'Autriche, représentée par M^{me} C. Pesendorfer, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante,

ayant pour objet de faire constater que, en soulevant des objections injustifiées contre certains transferts de déchets vers un autre État membre en vue de leur utilisation principale comme combustible, contraires à l'énoncé de l'article 7, paragraphes 2 et 4, du règlement (CEE) 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 (JO L 30, p. 1), ainsi qu'à l'énoncé de l'article 1^{er}, sous f), en liaison avec le point R 1 de l'annexe II B de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 39), telle que modifiée par la décision 96/350/CE de la Commission, du 24 mai 1996 (JO L 135, p. 32), le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2, 6 et 7 dudit règlement ainsi que de l'article 1^{er}, sous f), en liaison avec le point R 1 de l'annexe II B de cette directive,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. M. Wathelet, président de chambre, C. W. A. Timmermans (rapporteur), D. A. O. Edward, P. Jann et S. von Bahr, juges,

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

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 25 avril 2002, au cours de laquelle la Commission a été représentée par M^{me} J. Adda, le grand-duché de Luxembourg par MM. N. Mackel et R. Schmit, en qualité d'agents, et la république d'Autriche par M. E. Riedl, en qualité d'agent,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 septembre 2002,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 19 décembre 2000, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en soulevant des objections injustifiées contre certains transferts de déchets vers un autre État membre en vue de leur utilisation principale comme combustible, contraires à l'énoncé de l'article 7, paragraphes 2 et 4, du règlement (CEE) 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 (JO L 30, p. 1, ci-après le «règlement»), ainsi qu'à l'énoncé de l'article 1^{er}, sous f), en liaison avec le point R 1 de l'annexe II B de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 39), telle que modifiée par la décision 96/350/CE de la Commission, du 24 mai 1996 (JO L 135, p. 32, ci-après la «directive»), le grand-duché de

Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2, 6 et 7 du règlement ainsi que de l'article 1^{er}, sous f), en liaison avec le point R 1 de l'annexe II B de la directive.

- 2 Par ordonnance du président de la Cour du 7 juin 2001, la République d'Autriche a été admise à intervenir au soutien des conclusions du grand-duché de Luxembourg.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

La directive

- 3 La directive a pour objectif essentiel la protection de la santé de l'homme et de l'environnement contre les effets préjudiciables causés par le ramassage, le transport, le traitement, le stockage et le dépôt des déchets. En particulier, le quatrième considérant de la directive indique qu'il importe de favoriser la récupération des déchets et l'utilisation des matériaux de récupération afin de préserver les ressources naturelles.
- 4 Elle définit à son article 1^{er}, sous e), l'«*élimination*» comme «toute opération prévue à l'annexe II A» et à cet article, sous f), la «*valorisation*» comme «toute opération prévue à l'annexe II B».

5 Selon l'article 3, paragraphe 1, de la directive:

«Les États membres prennent des mesures appropriées pour promouvoir:

a) en premier lieu, la prévention ou la réduction de la production des déchets et de leur nocivité [...]

b) en deuxième lieu:

— la valorisation des déchets par recyclage, réemploi, récupération ou toute autre action visant à obtenir des matières premières secondaires

ou

— l'utilisation des déchets comme source d'énergie.»

6 L'annexe II A, intitulée «Opérations d'élimination», de la directive vise au point D 10 l'«[i]ncinération à terre».

- 7 L'annexe II B, intitulée «Opérations de valorisation», de la directive vise au point R 1 l'«[u]tilisation principale comme combustible ou autre moyen de produire de l'énergie».

Le règlement

- 8 Le règlement organise notamment la surveillance et le contrôle des transferts de déchets entre États membres.
- 9 Le règlement définit à son article 2, sous i), l'«élimination» comme «les opérations définies à l'article 1^{er} point e) de la directive 75/442/CEE» et à cet article, sous k), la «valorisation» comme «les opérations définies à l'article 1^{er} point f) de la directive 75/442/CEE».
- 10 Le titre II, intitulé «Transferts de déchets entre États membres», du règlement comporte notamment deux chapitres distincts traitant, pour l'un, composé des articles 3 à 5, de la procédure applicable aux transferts de déchets destinés à être éliminés et, pour l'autre, composé des articles 6 à 11, de la procédure applicable aux transferts de déchets destinés à être valorisés. La procédure prévue pour cette seconde catégorie de déchets est moins contraignante que celle applicable à la première catégorie.

- 11 En vertu des dispositions de l'article 6, paragraphe 1, du règlement, lorsque le producteur ou le détenteur de déchets a l'intention de transférer d'un État membre dans un autre et/ou de faire transiter par un ou plusieurs autres États membres des déchets destinés à être valorisés, énumérés à l'annexe III du règlement (liste orange de déchets), il en informe l'autorité compétente de destination et adresse copie de la notification aux autorités compétentes d'expédition et de transit ainsi qu'au destinataire.
- 12 L'article 7, paragraphe 2, du règlement fixe le délai ainsi que les conditions et modalités que doivent respecter les autorités compétentes de destination, d'expédition et de transit pour soulever des objections contre un projet notifié de transfert de déchets destinés à être valorisés. Ladite disposition prévoit en particulier que les objections doivent être fondées sur le paragraphe 4 dudit article.
- 13 L'article 7, paragraphe 4, sous a), du règlement dispose:

«Les autorités compétentes de destination et d'expédition peuvent soulever des objections motivées contre le transfert envisagé:

— conformément à la directive 75/442/CEE, et notamment à son article 7

ou

- s'il n'est pas conforme aux dispositions législatives et réglementaires nationales en matière de protection de l'environnement, d'ordre public, de sécurité publique ou de protection de la santé

ou

- si le notifiant ou le destinataire s'est, dans le passé, rendu coupable de transferts illicites; dans ce cas, l'autorité compétente d'expédition peut refuser tout transfert impliquant la personne en question, conformément à sa législation nationale

ou

- si le transfert est contraire aux obligations résultant de conventions internationales conclues par l'État membre ou les États membres concerné(s)

ou

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

Les mesures nationales

- 14 Au début de l'année 1998, la société J. Lamesch Exploitation SA, établie à Bettembourg (Luxembourg), a introduit deux dossiers de notification auprès de l'autorité compétente luxembourgeoise en vue d'être autorisée à transférer en France des déchets d'origine ménagère et assimilée relevant de l'annexe III du règlement. Ces déchets, provenant de deux producteurs de déchets établis au Luxembourg, devaient, selon les dossiers de notification, être valorisés par incinération avec récupération d'énergie dans l'incinérateur de la Communauté urbaine de Strasbourg. Une entreprise agissant sous la dénomination Négoce de tous matériaux réutilisables (ci-après «NTMR»), établie à Metz (France), devait remplir le rôle d'affréteur dans le transport des déchets en cause.
- 15 Par deux décisions du 1^{er} octobre 1998 (ci-après les «décisions litigieuses»), l'autorité compétente luxembourgeoise a requalifié d'office les transferts notifiés en transferts de déchets destinés à être éliminés. Elle a ajouté que de tels transferts ne peuvent être effectués que «sous réserve de la présentation d'une preuve que les déchets à acheminer ne peuvent pas être remis à une installation d'élimination luxembourgeoise, soit pour des raisons techniques, soit pour des manques de capacité».

- 16 L'autorité compétente luxembourgeoise a justifié la requalification à laquelle elle a procédé d'office en indiquant que «[l]’incinération des déchets dans une installation dont la finalité primaire est le traitement thermique en vue de la minéralisation de ces déchets, indépendamment du fait qu’il y ait récupération ou non de la chaleur produite, est considérée au Luxembourg comme une opération d’élimination D 10 conformément à l’annexe II A de la directive 75/442/CEE telle que modifiée».

La procédure précontentieuse

- 17 À la suite d'une plainte dont elle avait été saisie par NTMR, la Commission, par une lettre de mise en demeure du 22 octobre 1999 adressée au grand-duché de Luxembourg, a invité cet État membre à présenter ses observations dans un délai de deux mois au sujet du grief tiré de ce que les autorités luxembourgeoises compétentes auraient violé les dispositions du règlement et de la directive en refusant de qualifier d'opération de valorisation une incinération de déchets dans une installation d'incinération non industrielle lorsque l'énergie produite lors de l'incinération est récupérée en tout ou partie.
- 18 Le grand-duché de Luxembourg n'ayant pas répondu à cette mise en demeure, la Commission a, par lettre du 4 avril 2000, adressé à celui-ci un avis motivé dans lequel elle a considéré que cet État membre avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6 et 7 du règlement, de l'article 1^{er}, sous f), et du point R 1 de l'annexe II B de la directive ainsi que, pour autant que de besoin, de l'article 34 du traité CE (devenu, après modification, article 29 CE). Dans cette même lettre, la Commission invitait le grand-duché de Luxembourg à prendre les mesures requises pour se conformer à l'avis motivé dans un délai de deux mois à compter de la notification de celui-ci.

- 19 Par lettre du 28 avril 2000, le grand-duché de Luxembourg a soutenu qu'une opération de traitement de déchets pouvait être qualifiée d'opération visée au point D 10 de l'annexe II A de la directive même lorsqu'elle permet de récupérer de l'énergie et que, en outre, la requalification des opérations en cause avait été effectuée par les autorités luxembourgeoises en accord avec les autorités de destination françaises.
- 20 C'est dans ces conditions que la Commission a introduit le présent recours.

Sur le fond

- 21 Il y a lieu de rappeler à titre liminaire que, dans le système mis en place par le règlement, toutes les autorités compétentes destinataires de la notification d'un projet de transfert de déchets doivent vérifier que la qualification retenue par le notifiant est conforme aux dispositions du règlement et s'opposer au transfert lorsque cette qualification est erronée (arrêt du 27 février 2002, ASA, C-6/00, Rec. p. I-1961, point 40).
- 22 Si elle estime que la finalité d'un transfert a été qualifiée de manière erronée dans la notification, l'autorité compétente d'expédition doit fonder son objection au transfert sur le motif tiré de cette erreur de qualification, sans référence à l'une des dispositions particulières du règlement qui définissent les objections que les États membres peuvent opposer aux transferts de déchets (arrêt ASA, précité, point 47). En revanche, il n'appartient pas à une autorité compétente de procéder d'office à la requalification de la finalité d'un transfert de déchets (arrêt ASA, précité, point 48).

- 23 L'article 7, paragraphe 2, du règlement, dont il résulte que les autorités compétentes des États membres ne peuvent s'opposer à un transfert de déchets destinés à être valorisés que dans les cas limitativement énumérés au paragraphe 4 dudit article, n'empêche donc pas en principe ces autorités de soulever une objection à l'encontre d'un transfert déterminé, au motif qu'il concerne en réalité des déchets destinés à être éliminés.
- 24 Toutefois, une telle objection n'est conforme aux dispositions de l'article 7, paragraphes 2 et 4, du règlement qu'à la condition de mettre en œuvre des critères de distinction entre l'élimination et la valorisation des déchets qui soient conformes aux critères fixés par les dispositions de la directive auxquelles l'article 2, sous i) et k), du règlement renvoie pour définir ces notions.
- 25 Par les décisions litigieuses, les autorités luxembourgeoises ont requalifié d'office les transferts notifiés en transferts de déchets destinés à être éliminés et elles se sont opposées à leur réalisation. Ces décisions doivent être regardées comme ayant entendu soulever l'objection tirée du caractère erroné de la qualification mentionnée dans les notifications des transferts en cause.
- 26 Dès lors, en vue de déterminer si le grand-duché de Luxembourg a, par les décisions litigieuses, manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 7, paragraphes 2 et 4, du règlement, il convient d'examiner si l'objection soulevée par ces décisions est conforme à la distinction entre opérations d'élimination et opérations de valorisation établie par la directive dans ses annexes II A et II B.

- 27 La Commission soutient que les transferts auxquels se sont opposées les décisions litigieuses concernaient des déchets destinés à être utilisés comme un moyen de produire de l'énergie, une telle utilisation relevant de l'opération de valorisation visée au point R 1 de l'annexe II B de la directive.
- 28 Selon la Commission, il y a lieu de considérer que les déchets sont utilisés comme un moyen de produire de l'énergie lorsque l'opération produit un surplus d'énergie et qu'une proportion substantielle de l'énergie contenue dans les déchets incinérés est récupérée en vue d'être utilisée.
- 29 Le gouvernement luxembourgeois fait valoir que l'incinération des déchets en cause, avec récupération d'énergie, dans l'incinérateur de la Communauté urbaine de Strasbourg ne constituait pas une opération de valorisation relevant du point R 1 de l'annexe II B de la directive. En effet, seules seraient visées par cette disposition les opérations qui non seulement permettent de produire et d'utiliser un surplus d'énergie, mais encore, eu égard à la finalité de l'installation de traitement des déchets, ont pour objectif d'utiliser les déchets comme combustible ou autre moyen de produire de l'énergie. Selon le gouvernement luxembourgeois, cette conclusion résulte de l'emploi des termes «utilisation principale» à ladite disposition.
- 30 Dès lors, le gouvernement luxembourgeois soutient que c'est à juste titre que les décisions litigieuses ont considéré que les transferts de déchets en cause portaient sur des déchets destinés en réalité à faire l'objet de l'opération d'élimination visée au point D 10 de l'annexe II A de la directive.

- 31 À cet égard, il convient de rappeler que, aux termes du point R 1 de l'annexe II B de la directive, constitue une opération de valorisation des déchets leur «[u]tilisation principale comme combustible ou autre moyen de produire de l'énergie».
- 32 Il y a lieu d'interpréter ladite disposition en ce sens qu'elle vise la combustion de déchets ménagers dès lors que, premièrement, l'opération en cause a pour objectif principal de permettre l'emploi des déchets comme moyen de produire de l'énergie. Le terme «utilisation» employé par le point R 1 de l'annexe II B de la directive implique en effet que la finalité essentielle de l'opération visée par cette disposition est de permettre aux déchets de remplir une fonction utile, à savoir la production d'énergie.
- 33 Deuxièmement, la combustion de déchets ménagers relève de l'opération visée au point R 1 de l'annexe II B de la directive lorsque les conditions dans lesquelles cette opération doit être réalisée permettent de considérer qu'elle est effectivement un «moyen de produire de l'énergie». Ceci suppose, d'une part, que l'énergie générée par la combustion des déchets et récupérée soit supérieure à celle consommée lors du processus de combustion et, d'autre part, qu'une partie du surplus d'énergie dégagé lors de cette combustion soit effectivement utilisée, que ce soit immédiatement, sous la forme de la chaleur produite par l'incinération, ou après transformation, sous la forme d'électricité.
- 34 Troisièmement, il découle du terme «principale» employé par le point R 1 de l'annexe II B de la directive que les déchets doivent être utilisés principalement comme combustible ou autre moyen de produire de l'énergie, ce qui implique que la majeure partie des déchets doit être consommée lors de l'opération et que la majeure partie de l'énergie dégagée doit être récupérée et utilisée.

- 35 Une telle interprétation est conforme à la notion même de valorisation qui résulte de la directive.
- 36 En effet, il découle de l'article 3, paragraphe 1, sous b), de la directive, ainsi que du quatrième considérant de celle-ci, que la caractéristique essentielle d'une opération de valorisation de déchets réside dans le fait que son objectif principal est que les déchets puissent remplir une fonction utile, en se substituant à l'usage d'autres matériaux qui auraient dû être utilisés pour remplir cette fonction, ce qui permet de préserver les ressources naturelles (arrêt ASA, précité, point 69).
- 37 La combustion de déchets constitue donc une opération de valorisation lorsque son objectif principal est que les déchets puissent remplir une fonction utile, en tant que moyen de produire de l'énergie, en se substituant à l'usage d'une source d'énergie primaire qui aurait dû être utilisée pour remplir cette fonction.
- 38 À la lumière de ces critères, il convient de constater en l'espèce que la Commission n'a pas établi que l'objection soulevée par les décisions litigieuses n'est pas conforme à la distinction entre opérations d'élimination et opérations de valorisation établie par la directive dans ses annexes II A et II B.
- 39 En effet, les autorités compétentes luxembourgeoises ont refusé dans les décisions litigieuses de considérer comme une valorisation le transfert des déchets en cause vers un incinérateur situé en France, au motif que la finalité primaire de cette installation était le traitement thermique en vue de la minéralisation des déchets.

- 40 L'objection ainsi opposée par ces autorités repose donc sur la considération selon laquelle l'objectif principal de l'opération en cause est l'élimination des déchets, considération qui constitue un motif approprié pour s'opposer à ce que le transfert de déchets vers cette installation soit qualifié d'opération de valorisation.
- 41 En effet, le transfert de déchets en vue de leur incinération dans une installation de traitement conçue en vue de l'élimination des déchets ne peut être considéré comme ayant pour objectif principal la valorisation des déchets, même si, lors de l'incinération de ceux-ci, il est procédé à la récupération de tout ou partie de la chaleur produite par la combustion.
- 42 Certes, une telle récupération d'énergie est conforme à l'objectif poursuivi par la directive de préserver les ressources naturelles.
- 43 Toutefois, lorsque la récupération de la chaleur produite par la combustion ne constitue qu'un effet secondaire d'une opération dont la finalité principale est l'élimination des déchets, elle ne saurait remettre en cause la qualification de cette opération comme opération d'élimination.
- 44 Or, la Commission n'a apporté dans le cadre de son recours aucun élément de nature à démontrer que, contrairement à ce que les autorités compétentes luxembourgeoises ont considéré dans les décisions litigieuses, l'opération en cause avait pour objectif principal la valorisation des déchets. Elle n'a fourni aucun

indice en ce sens, tel que le fait que les déchets en cause auraient été destinés à une installation qui, faute d'être approvisionnée en déchets, aurait dû poursuivre son activité en utilisant une source d'énergie primaire ou que ces déchets auraient dû être livrés à l'installation de traitement contre un paiement de la part de l'exploitant de cette installation au profit du producteur ou du détenteur des déchets.

- 45 La Commission a seulement fait valoir à cet égard que les transferts concernaient des déchets destinés à être utilisés comme moyen de produire de l'énergie et que la finalité de l'installation de traitement vers laquelle ces déchets devaient être transférés ne constituait pas un critère pertinent aux fins de qualifier une opération de transfert de déchets.
- 46 Il s'ensuit que le recours de la Commission n'est pas fondé et doit, dès lors, être rejeté.

Sur les dépens

- 47 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le grand-duché de Luxembourg ayant conclu à la condamnation de la Commission et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. Conformément à l'article 69, paragraphe 4, premier alinéa, de ce règlement, la république d'Autriche, qui est intervenue au litige, supporte ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.
- 2) La Commission des Communautés européennes est condamnée aux dépens.
- 3) La république d'Autriche supporte ses propres dépens.

Wathelet

Timmermans

Edward

Jann

von Bahr

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 février 2003.

Le greffier

Le président de la cinquième chambre

R. Grass

M. Wathelet