

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PHILIPPE LÉGER
présentées le 23 septembre 2004¹

1. La présente affaire porte une nouvelle fois sur l'interprétation du règlement (CEE) n° 259/93², qui détermine les conditions et les règles de procédures auxquelles sont subordonnés les transferts de déchets entre États membres. Il s'agit de savoir si et dans quelle mesure l'autorité administrative compétente du pays au départ duquel le transfert de déchets doit s'effectuer, appelée l'«autorité compétente d'expédition», est en droit de s'opposer à ce transfert lorsque les conditions dans lesquelles les déchets en cause doivent être valorisés dans le pays de destination ne sont pas conformes aux critères applicables dans son propre État ou à sa réglementation nationale, plus stricts que ceux en vigueur dans l'État membre de destination.

déchets destinés à être valorisés, prévue par le règlement, s'oppose à ce que cette autorité fasse prévaloir les normes de protection de la santé et de l'environnement applicables dans son État lorsque celles-ci sont plus strictes que celles en vigueur dans l'État membre de destination.

3. Avant d'exposer le contexte factuel du litige au principal, nous allons rappeler succinctement l'évolution et les principes de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement ainsi que les dispositions de droit dérivé les plus pertinentes pour la réponse à apporter aux questions de la juridiction de renvoi.

2. Ainsi, cette affaire devrait conduire votre Cour à préciser quels sont les pouvoirs de l'autorité compétente d'expédition dans le cadre de la procédure de transfert de déchets et, éventuellement, si la libre circulation des

I — Le droit communautaire

A — *La politique communautaire de l'environnement*

¹ — Langue originale: le français.

² — Règlement 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), tel que modifié par la décision 98/368/CE de la Commission, du 18 mai 1998 (JO L 165, p. 20, ci-après le «règlement»).

4. La protection de l'environnement a fait l'objet d'une consécration récente et pro-

gressive en droit communautaire. Ainsi, cette notion était absente ou presque dans les traités originaires³. De manière prétorienne, la Cour de justice, dans l'arrêt du 7 février 1985, ADBHU⁴, a énoncé qu'elle constituait «un des objectifs essentiels de la Communauté», lui reconnaissant ainsi le statut d'une exigence impérative susceptible de justifier des mesures nationales portant atteinte à la libre circulation des marchandises. En 1987, avec l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, l'action de la Communauté dans le domaine de la protection de l'environnement s'est vu reconnaître une base juridique en droit primaire, avec l'insertion des articles 130 R, 130 S et 130 T dans le traité CE⁵. Le traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, a élevé cette action au rang de politique à part entière. Le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, a encore renforcé la position prioritaire de cette politique en faisant figurer le principe d'intégration des exigences de l'environnement par les autres politiques de la Communauté dans l'article 6 CE, créé à cet effet et intégré dans la partie du traité consacrée aux principes sur lesquels ladite Communauté repose.

5. La politique environnementale de la Communauté doit contribuer à la poursuite de quatre objectifs qui sont énumérés à

l'article 174 CE. Le premier porte sur la qualité de l'environnement à travers trois aspects, sa préservation, sa protection et son amélioration. Le deuxième objectif est la protection de la santé des personnes. Le troisième est l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles. Le quatrième est la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement.

6. Cette politique est fondée sur les quatre principes suivants: le principe de précaution, qui permet de prendre des mesures immédiates en cas de menace d'atteinte grave et irréversible à l'environnement; le principe d'action préventive, qui recommande d'empêcher, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances par l'adoption de mesures de nature à éradiquer un risque connu; le principe de la correction par priorité à la source des nuisances à l'environnement, qui signifie que l'intervention doit porter sur l'objet même qui provoque directement ou indirectement l'impact sur l'environnement et qui se traduit, dans la législation communautaire sur les transferts de déchets, par les principes dits «d'autosuffisance et de proximité», et le principe du pollueur-payeur, qui impose à celui qui fait courir un risque de pollution ou qui cause une pollution de supporter les coûts de la prévention ou de la réparation.

3 — Parmi les traités de Rome, le traité CE ne comportait aucune disposition spécifique à l'environnement et le traité Euratom contenait un chapitre consacré à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes. Le traité CEEA comportait, quant à lui, l'article 55 relatif à la sécurité des travailleurs.

4 — 240/83, Rec. p. 531, point 13.

5 — Les articles 130 R et 130 S du traité CE sont devenus, après modification, respectivement, les articles 174 CE et 175 CE et l'article 130 T du traité CE est devenu l'article 176 CE.

7. Il convient également de souligner que les actions de la Communauté en matière d'environnement doivent viser un niveau élevé de protection. Cette exigence, affirmée à l'article 2 CE depuis le traité d'Amsterdam, est reprise dans plusieurs articles du traité CE⁶.

8. Enfin, la compétence de la Communauté en matière d'environnement n'est pas exclusive. D'une part, elle est soumise au principe de subsidiarité. D'autre part, les États membres disposent d'une compétence concurrente de celle de la Communauté. Ainsi, conformément à l'article 176 CE, lorsque la Communauté a pris des mesures de protection de l'environnement, les États membres peuvent maintenir et même prendre des mesures de protection renforcées. Cette compétence concurrente se manifeste également au travers des clauses de sauvegarde, qui permettent à un État membre, lorsque la Communauté a pris des mesures d'harmonisation ayant pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, de maintenir des mesures nationales dérogatoires justifiées par des exigences visées à l'article 30 CE ou relatives à la protection de l'environnement, voire de prendre des dispositions nationales déroga-

toires, à condition que ces dernières soient basées sur des preuves scientifiques nouvelles⁷.

9. À l'avenir, les principes qui encadrent le droit de l'environnement pourraient se voir reconnaître une importance accrue, puisque le projet de traité établissant une constitution pour l'Europe, adopté par les chefs d'État et de gouvernement des États membres le 18 juin 2004, fixe parmi les objectifs de l'Union européenne le développement durable de l'Europe, et même de la planète, ainsi qu'un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement⁸. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée le 7 décembre 2000 à Nice et reprise dans la deuxième partie du projet de traité susvisé, prévoit quant à elle qu'«[u]n niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable»⁹. Il convient encore de signaler que la protection de l'environnement figure dans la constitution de plusieurs États membres¹⁰.

7 — Article 95, paragraphes 4 et 5, CE. Voir également la clause de sauvegarde prévue à l'article 174, paragraphe 2, second alinéa, CE.

8 — Article 3, paragraphes 3 et 4.

9 — Article 37.

10 — Voir, notamment, le royaume de Belgique, la République hellénique, le royaume d'Espagne, la république de Finlande et la république de Hongrie. Ajoutons encore que l'Assemblée nationale française vient d'approuver l'adossé d'une charte de l'environnement à sa Constitution.

6 — Articles 2 CE, 95, paragraphe 3, CE et 174, paragraphe 2, CE.

B — La législation communautaire en matière de transfert de déchets

1) La directive

10. La directive 75/442/CEE¹¹, dont les dispositions applicables ont été adoptées sur le fondement de l'article 130 S du traité, qui habilite le Conseil de l'Union européenne à prendre les mesures destinées à mettre en œuvre la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement, vise à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement¹². Elle indique que, pour atteindre ce but, les États membres doivent non seulement veiller de manière responsable à l'élimination et à la valorisation des déchets, mais aussi prendre des mesures visant à limiter la production de déchets, notamment en promouvant des technologies propres et des produits recyclables et réutilisables¹³. Elle tend également à réduire les mouvements de déchets par la création d'un réseau intégré et adéquat d'élimination devant permettre à la Communauté d'assurer elle-même l'élimination des déchets qu'elle produit et aux États membres de tendre aussi vers ce but.

11. Elle prévoit à son article 4, premier alinéa, que «[l]es États membres prennent les

mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement [...]».

12. Elle énonce, à son article 7, que, pour réaliser les objectifs visés, notamment, à l'article 4, les États membres sont tenus d'établir dès que possible un ou plusieurs plans de gestion des déchets.

13. Elle dispose également que les entreprises qui assurent l'élimination et la valorisation des déchets doivent faire l'objet d'un agrément et de contrôles¹⁴.

2) Le règlement

14. Le règlement a également été adopté sur la base de l'article 130 S du traité. Il remplace la directive 84/631/CEE¹⁵ afin de mettre en œuvre dans la Communauté, notamment, la

11 — Directive du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 39), telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991 (JO L 78, p. 32), et par la décision 96/350/CE de la Commission, du 24 mai 1996 (JO L 135, p. 32, ci-après la «directive»).

12 — Premier et quatrième considérants de la directive 91/156.

13 — Quatrième considérant de la directive 91/156.

14 — Dixième considérant et articles 9 à 14 de la directive.

15 — Directive du Conseil, du 6 décembre 1984, relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté des transferts transfrontaliers de déchets dangereux (JO L 326, p. 31).

convention de Bâle, du 22 mars 1989, sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination¹⁶. Il a pour objectif d'établir un système harmonisé de procédures par lesquelles la circulation des déchets peut être limitée afin d'assurer la protection de l'environnement¹⁷.

contrôle qui concernent les déchets destinés à être valorisés ne sont pas applicables, en principe, aux déchets relevant de la liste verte, figurant en annexe II au règlement, considérés comme ne présentant pas de risque pour l'environnement. Les notions d'élimination et de valorisation de déchets sont définies par la directive à laquelle le règlement renvoie expressément¹⁹.

15. Le règlement prévoit à son titre II la procédure applicable aux transferts de déchets entre États membres. Le chapitre A du titre II, qui comprend les articles 3 à 5, couvre les déchets destinés à être éliminés et le chapitre B du même titre, qui comporte les articles 6 à 11, traite des déchets devant être valorisés. Les règles applicables aux transferts à des fins de valorisation sont moins contraignantes que celles qui concernent les transferts à des fins d'élimination. Cette différence de régime entre les déchets destinés à être éliminés et ceux devant être valorisés s'explique par la volonté du législateur communautaire d'assurer la priorité à la valorisation¹⁸. En outre, les procédures de

16. Le règlement impose à la personne physique ou morale qui veut faire réaliser un transfert de déchets d'un État membre dans un autre aux fins de leur élimination ou de leur valorisation, appelée le notifiant, de faire connaître son projet de transfert à l'autorité compétente de destination ainsi qu'aux autorités compétentes d'expédition et de transit et au destinataire des déchets²⁰. Néanmoins, chaque État membre peut prévoir que c'est l'autorité compétente d'expédition qui assurera cette notification à la place du notifiant²¹.

16 — Ci-après la «convention de Bâle». Cette convention, à laquelle les États membres sont également parties, a été élaborée dans le cadre du Programme des Nations unies pour l'environnement. Elle a été approuvée au nom de la Communauté par la décision 93/98/CEE du Conseil, du 1^{er} février 1993 (JO L 39, p. 1). Le texte de ladite convention est joint à la décision. La convention de Bâle repose sur les principes suivants: premièrement, la réduction de la production de déchets au minimum [article 4, paragraphe 2, sous a], deuxièmement, la réduction des mouvements transfrontières de déchets au minimum [article 4, paragraphe 2, sous d], troisièmement, l'autosuffisance, chaque partie s'engageant à ce que les déchets soient éliminés dans l'État où ils ont été produits [article 4, paragraphe 2, sous b], et, quatrièmement, la gestion rationnelle des déchets, c'est-à-dire qui garantisse la protection de la santé humaine et de l'environnement [article 2, point 8].

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

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

17. Aux termes du neuvième considérant du règlement, cette notification a pour objet de permettre aux différentes autorités compétentes «d'être dûment informées, notamment, du type, des mouvements et de l'élimination ou de la valorisation des déchets, de sorte qu'elles puissent prendre toutes les mesures nécessaires pour la

19 — Article 2, sous i) et k).

20 — Articles 3, paragraphe 1, et 6, paragraphe 1.

21 — Articles 3, paragraphe 8, et 6, paragraphe 8.

protection de la santé humaine et de l'environnement, y compris la possibilité de soulever des objections motivées concernant les transferts». À cet effet, l'article 7, paragraphe 4, du règlement, qui relève, rappelons-le, des dispositions relatives aux transferts à des fins de valorisation, dispose:

- si le notifiant ou le destinataire s'est, dans le passé, rendu coupable de transferts illicites [...]

ou

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

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

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

ou

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

- 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.

ou

- b) Les autorités compétentes de transit peuvent soulever des objections motivées à l'encontre du transfert envisagé, sur la base des deuxième, troisième et quatrième tirets du point a).»

II — Les faits et la procédure du litige au principal

18. Le 23 novembre 1999, EU-Wood-Trading GmbH²², établie à Francfort-sur-le Main (Allemagne), a notifié à la Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, l'autorité compétente d'expédition, son intention de transférer 3 500 tonnes de déchets de bois en Italie. Il s'agissait, notamment, de bois peints ou traités provenant de démolitions, de meubles ou de restes de menuiseries. Leur transfert était envisagé à des fins de valorisation, les déchets devant être transformés en panneaux d'aggloméré. Selon une analyse effectuée mi-novembre 1999, ces déchets présentaient une teneur en plomb de 47 mg par kg de matière sèche²³.

19. L'autorité compétente d'expédition, à laquelle sa législation nationale a conféré la charge d'assurer la transmission des projets de transfert, a communiqué le projet litigieux à l'autorité compétente de destination le 1^{er} février 2000. Cette dernière n'a formé aucune objection à l'encontre dudit projet. En revanche, l'autorité compétente d'expédition a formé elle-même une objection à l'encontre de celui-ci le 17 janvier 2000.

Cette objection était fondée sur les dispositions de l'article 7, paragraphe 4, sous a), premier tiret, d'une part, et deuxième tiret, d'autre part, du règlement.

20. Ainsi, sur le fondement, tout d'abord, dudit premier tiret, l'autorité compétente d'expédition a considéré que le transfert envisagé viole l'article 4 de la directive, selon lequel les déchets doivent être valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme, parce que la teneur en plomb de ces déchets excède la valeur de référence fixée dans une ligne directrice du ministère de l'Environnement du Rheinland-Pfalz pour des travaux de valorisation. L'utilisation de tels déchets de bois pour la production de panneaux d'aggloméré conduirait donc à accroître la présence de plomb dans le cycle des matériaux et mettrait en danger la santé des travailleurs chargés de l'opération de valorisation ainsi que celle des utilisateurs de ces panneaux.

21. Sur le fondement, ensuite, de l'article 7, paragraphe 4, sous a), deuxième tiret, du règlement, l'autorité compétente d'expédition a considéré que le transfert envisagé serait contraire à une disposition de droit national visant à la protection de la santé et de l'environnement²⁴, qui interdit toute valorisation de déchets conduisant à accroi-

22 — Ci-après «Wood Trading».

23 — Ce type de déchets relevait à l'époque des faits de la liste orange, figurant à l'annexe III du règlement, à la rubrique AC 170, de sorte que son transfert à des fins de valorisation se trouvait soumis à la procédure de contrôle obligatoire prévue par le règlement.

24 — Il s'agit, selon la décision de renvoi, de l'article 5, paragraphe 3, du Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen, du 27 septembre 1994 (BGBl. I, p. 2705).

tre la présence d'une substance nocive dans le cycle des matériaux.

22. Wood Trading a formé une réclamation contre cette objection, à l'appui de laquelle elle a produit une nouvelle analyse des déchets en cause faisant état d'une teneur par kg de matière sèche de 23 mg de plomb et de 3,4 mg d'arsenic. L'autorité compétente d'expédition a maintenu son objection, considérant que les deux motifs de refus au transfert des déchets de bois en cause trouvent encore à s'appliquer en raison de la teneur de ces déchets en arsenic.

23. À la suite du rejet de son recours par le Verwaltungsgericht Mainz, Wood Trading a formé un appel devant la juridiction de renvoi, à laquelle elle a demandé de constater l'illégalité de l'objection formée par l'autorité compétente d'expédition. Elle a soutenu que l'article 7, paragraphe 4, sous a), du règlement ne permet à cette autorité de former des objections que pour des motifs fondés sur les conditions de transport des déchets et non sur les conditions de leur valorisation dans l'État de destination. Admettre le contraire aboutirait, selon Wood Trading, à permettre à un État membre de s'ériger en gardien de l'environnement dans un autre État membre et contredirait le principe de la confiance mutuelle entre États. Seule l'autorité compétente de destination serait donc habilitée à soulever des objections fondées sur la partie du transfert qui concerne son État. En outre, une telle objection de l'autorité compétente d'expédition, en ce

qu'elle excède les dispositions exhaustives du règlement, constituerait une restriction illicite à la libre circulation des marchandises. Wood Trading a également soutenu que cette objection ne peut pas non plus se fonder sur les dispositions de l'article 176 CE, en vertu duquel les actes pris par le Conseil sur le fondement de l'article 175 CE ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement de mesures de protection renforcée par chaque État membre, parce que de telles mesures ne pourraient être prises que pour la protection d'intérêts nationaux.

24. L'autorité compétente d'expédition a fait valoir en défense que la notion de transfert visée par l'article 7, paragraphe 4, sous a), du règlement ne couvre pas uniquement le transport des déchets mais aussi toutes les étapes du transfert jusqu'à leur destination finale, de sorte que toutes les autorités concernées seraient compétentes pour vérifier que la valorisation ne présente aucun risque pour la santé et l'environnement. Elle a soutenu également que la transformation de ces déchets en panneaux d'aggloméré ferait courir un risque pour la santé et l'environnement en Allemagne parce que ces panneaux pourraient y être importés. En outre, selon cette autorité, il résulterait de la jurisprudence, notamment de l'arrêt du 27 février 2002, ASA²⁵, que le processus de valorisation est également soumis au contrôle des autorités compétentes d'expédition.

25 — C-6/00, Rec. p. I-1961.

III — Les questions préjudicielles

25. C'est au vu de ces considérations que l'Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Allemagne) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les cinq questions suivantes:

- 1) Une objection visant un transfert de déchets destinés à être valorisés peut-elle être formulée en vertu de l'article 7, paragraphe 4, sous a), premier tiret, du règlement [...], au motif que la valorisation prévue viole l'exigence découlant de l'article 4, première phrase, de la directive [...], qui impose que les déchets soient valorisés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement?
- 2) Si oui, une telle objection peut-elle être formulée non seulement par l'autorité [compétente] de destination mais aussi par l'autorité [compétente] d'expédition?

destination, s'appuyer sur les critères en vigueur dans l'État d'expédition même lorsque ceux-ci sont plus stricts que ceux applicables dans l'État de destination?

- 4) Une objection visant le transfert de déchets destinés à être valorisés peut-elle être formulée en vertu de l'article 7, paragraphe 4, sous a), deuxième tiret, du règlement, au motif que la valorisation prévue viole des dispositions législatives et réglementaires nationales en matière de protection de l'environnement, d'ordre public, de sécurité publique ou de protection de la santé?
- 5) Si oui, l'autorité [compétente] d'expédition peut-elle formuler une telle objection au motif que la valorisation viole des dispositions législatives et réglementaires nationales applicables du lieu d'expédition?»

- 3) Si oui, l'autorité [compétente] d'expédition peut-elle, en appréciant les incidences sur la santé et l'environnement de la valorisation envisagée au lieu de

IV — Appréciation

26. Les cinq questions préjudicielles posées par la juridiction de renvoi, qui portent toutes sur l'interprétation des dispositions de l'article 7, paragraphe 4, sous a), premier et deuxième tirets, du règlement, recouvrent

trois interrogations. Il s'agit de savoir, premièrement, si ces dispositions permettent de soulever des objections à un transfert de déchets fondées sur la valorisation prévue dans l'État de destination (première et quatrième questions préjudicielles), deuxièmement, si l'autorité compétente d'expédition a le droit de soulever de telles objections (deuxième question et première partie de la cinquième question préjudicielle) et, troisièmement, si cette autorité est en droit de fonder de telles objections sur les normes en vigueur dans son propre État, même lorsqu'elles sont plus strictes que celles applicables dans l'État de destination (troisième question et fin de la cinquième question préjudicielle).

27. Nous commencerons par examiner les première et quatrième questions préjudicielles, qui portent sur la possibilité de soulever des objections fondées sur la valorisation.

A — Sur la possibilité de soulever des objections fondées sur la valorisation

28. Par ses première et quatrième questions préjudicielles, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 7, paragraphe 4, sous a), du règlement doit être interprété en ce sens que des objections à un transfert de déchets destinés à être valorisés et portant sur les conditions dans lesquelles cette valorisation doit être effectuée peuvent être fondées, d'une part, sur le premier tiret

de cette disposition, au motif que la valorisation prévue viole l'exigence découlant de l'article 4, première phrase, de la directive selon laquelle les déchets doivent être valorisés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement et, d'autre part, sur le deuxième tiret de cette disposition, au motif que la valorisation prévue viole des dispositions législatives et réglementaires nationales en matière de protection de l'environnement, d'ordre public, de sécurité publique ou de protection de la santé.

29. En ce qui concerne l'article 7, paragraphe 4, sous a), premier tiret, du règlement, la juridiction de renvoi pose cette question parce que cette disposition ne cite spécifiquement que l'article 7 de la directive, qui impose aux États membres d'établir des plans de gestion des déchets et qui fait lui-même référence aux mouvements de déchets.

30. En ce qui concerne l'article 7, paragraphe 4, sous a), deuxième tiret, du règlement, elle explique que ses doutes sont fondés sur le libellé de cette disposition, qui laisserait penser que les objections ne peuvent être fondées que sur le transport des déchets. Elle souligne également que l'article 7, paragraphe 4, sous b), du règlement n'autorise les autorités compétentes de transit à former des objections que sur le fondement de l'article 7, paragraphe 4,

sous a), deuxième, troisième et quatrième tirets. Cela pourrait signifier que le deuxième tiret ne permet pas de former des objections fondées sur les conditions de la valorisation des déchets, puisque, a priori, ces autorités n'auraient pas un intérêt à soulever de telles objections.

31. La juridiction de renvoi rappelle également que, dans l'arrêt *Dusseldorp e.a.*²⁶, précité, votre Cour a jugé, à propos d'un transfert de déchets à des fins de valorisation, que «[c]'est afin de stimuler cette valorisation dans l'ensemble de la Communauté, notamment par l'émergence des techniques les plus performantes, que le législateur communautaire a prévu que les déchets de ce type devaient pouvoir circuler librement entre les États membres en vue d'y être traités, *pour autant que le transport ne crée pas de danger pour l'environnement*»²⁷.

32. À titre liminaire, il nous semble nécessaire de prendre position sur l'interprétation de ce point de l'arrêt *Dusseldorp e.a.*, précité. Nous ne croyons pas que, dans ce point, votre Cour ait voulu dire qu'une objection à un transfert de déchets destinés à être valorisés ne pouvait être soulevée que pour des motifs relatifs aux conditions dans lesquelles ces déchets doivent être transportés. L'affaire au principal ayant donné lieu à cet arrêt concernait une disposition d'un

plan de gestion des déchets néerlandais prévoyant que les exportations de filtres à huile vers un autre État membre pour y être valorisés étaient prohibées si le traitement de ces filtres à l'étranger n'était pas d'une qualité supérieure à celui pratiqué aux Pays-Bas. Aux fins d'apprécier la compatibilité d'une telle règle avec le droit communautaire, le Raad van State (Pays-bas) a demandé à votre Cour si les principes d'autosuffisance et de proximité, tels qu'ils étaient mis en œuvre dans ce plan de gestion, pouvaient être appliqués aux transferts de déchets destinés à être valorisés. À l'issue d'un examen des dispositions pertinentes de la directive et du règlement, votre Cour a jugé que ces principes n'étaient applicables qu'aux transferts de déchets à des fins d'élimination. Elle a expliqué les motifs de cette différence de régime entre les déchets destinés à être éliminés et ceux destinés à être valorisés, indiquant notamment que seuls ces derniers peuvent permettre la mise en œuvre du principe de priorité à la valorisation. C'est dans ce contexte qu'elle a apporté la précision citée par la juridiction de renvoi quant à la raison pour laquelle le législateur communautaire a voulu favoriser la circulation des déchets destinés à être valorisés.

33. En ajoutant le membre de phrase selon lequel cette circulation ne pouvait être favorisée que «pour autant que le transport ne crée pas de danger pour l'environnement», il nous semble que votre Cour a simplement voulu rappeler que cette libre circulation n'était pas inconditionnelle et qu'elle se trouvait soumise à des conditions de sécurité. Il ne serait pas justifié, selon nous, de déduire du fait que ce membre de phrase mentionne uniquement la sécurité du

26 — Point 33.

27 — Souligné par la juridiction de renvoi.

«transport» que les autorités compétentes concernées se verraient empêchées de soulever des objections à un transfert de déchets envisagé en raison des conditions dans lesquelles leur valorisation est prévue, alors que telle n'était pas la question posée par le Raad van State.

34. Nous allons examiner maintenant les deux dispositions en cause.

1) L'article 7, paragraphe 4, sous a), premier tiret

35. Comme l'ensemble des parties intervenantes, à l'exception de Wood Trading, nous pensons que l'article 7, paragraphe 4, sous a), premier tiret, du règlement doit être interprété en ce sens que cette disposition permet de soulever des objections portant sur les conditions dans lesquelles la valorisation doit être effectuée dans l'État de destination. Cette interprétation découle, selon nous, du libellé de cette disposition et elle se trouve corroborée tant par l'économie que par les objectifs du règlement dont elle fait partie.

36. S'agissant du libellé de cette disposition, il convient de rappeler que l'article 7, paragraphe 4, sous a), premier tiret, du règlement

énonce que les autorités compétentes de destination et d'expédition peuvent soulever des objections motivées contre le transfert envisagé «conformément à la directive [...], et notamment à son article 7». Certes, l'expression «conformément à la directive» n'est pas, dans le cas présent, très explicite et il est vrai que seul l'article 7 de la directive est visé spécifiquement. Cependant, il nous semble que l'interprétation la plus logique de cette disposition est que des objections peuvent être soulevées «sur le fondement de la directive». En outre, l'emploi de l'adverbe «notamment» devant la mention de l'article 7 signifie que la référence à cet article revêt un caractère purement indicatif et que ces objections peuvent également se fonder sur les autres dispositions de la directive. En d'autres termes, la disposition à interpréter devrait être comprise, à notre avis, en ce sens que des objections au transfert envisagé peuvent être formées si ce transfert n'est pas conforme aux prescriptions de la directive. Cette analyse se vérifie également dans la plupart des autres versions linguistiques de ladite disposition ²⁸.

37. Nous avons vu, par ailleurs, que la directive dispose à son article 4 que «[l]es États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou méthodes suscep-

28 — «in accordance with Directive 75/442 EEC, in particular Article 7 thereof» en anglais, «gemäß der Richtlinie 75/442/FWG, insbesondere auf Artikel 7» en allemand, «con arreglo a lo dispuesto en la Directiva [75]/442 CEE, en particular su artículo 7» en espagnol, «conformemente alla direttiva 75/442 CEE, in particolare all'articolo 7, oppure» en italien, etc

bles de porter préjudice à l'environnement [...]». La lecture combinée de cet article de la directive avec l'article 7, paragraphe 4, sous a), premier tiret, du règlement conduit donc à penser que cette dernière disposition permet de soulever des objections à un projet de transfert si les conditions dans lesquelles ces déchets doivent être valorisés sont de nature à porter atteinte à la santé de l'homme ou à l'environnement.

38. Cette interprétation se trouve corroborée par l'économie du règlement. Ainsi, nous avons vu que tout projet de transfert de déchets destinés à être valorisés, à l'exception, en principe, des déchets relevant de la liste verte figurant à l'annexe II du règlement, doit faire l'objet d'une notification aux autorités compétentes d'expédition, de destination et de transit. Nous savons également que c'est sur la base de cette notification que ces autorités peuvent former une opposition à un tel transfert pour les motifs énumérés limitativement à l'article 7, paragraphe 4, du règlement²⁹. L'examen de l'article 6 du règlement, qui précise en son paragraphe 5 les informations devant figurer dans le document de suivi qui sert de support à cette notification, montre que, en plus de renseignements portant sur la composition et le volume des déchets devant être valorisés³⁰ ainsi que sur les modalités de leur transport³¹, le notifiant doit fournir un

certain nombre de renseignements sur les conditions dans lesquelles ces déchets doivent être valorisés³². Ces informations couvrent donc la totalité du processus de traitement des déchets envisagé par le notifiant jusqu'au moment où ils ne présenteront plus de danger pour la santé et l'environnement. Le législateur communautaire a voulu, par conséquent, que toutes les autorités compétentes soient informées, préalablement à la réalisation du transfert envisagé, de la totalité du processus de valorisation prévu jusqu'à son terme³³. Nous ne voyons pas quelle serait l'utilité de ces renseignements en dehors de celle de permettre aux autorités compétentes d'apprécier les conditions dans lesquelles la valorisation doit être effectuée et, en tant que de besoin, de s'opposer à ce transfert si les conditions de cette valorisation leur semblent susceptibles de porter atteinte à la santé de l'homme ou à l'environnement.

39. À l'appui de cette analyse, il convient également de souligner que le règlement

32 — Ces renseignements sont énumérés à l'article 6, paragraphe 5, quatrième à huitième tirets, du règlement. Le notifiant doit indiquer l'identité du destinataire des déchets, la localisation du centre de valorisation ainsi que le type et la durée de l'autorisation en vertu de laquelle le centre fonctionne; les opérations de valorisation visées à l'annexe II B de la directive; la méthode envisagée pour l'élimination des résidus après recyclage, et le volume des matières recyclées par rapport aux résidus ainsi que la valeur estimée des matières recyclées. En outre, il est précisé, au quatrième tiret, que «le centre doit être doté des moyens techniques adéquats pour assurer la valorisation des déchets en question dans des conditions qui ne présentent de danger ni pour la santé humaine ni pour l'environnement».

33 — Aux fins de garantir que le processus de traitement des déchets sera mené jusqu'à son terme sans porter atteinte à la santé et à l'environnement, l'article 27 du règlement dispose que tout transfert de déchets qui relève du champ d'application dudit règlement est soumis à la constitution d'une garantie financière ou d'une assurance couvrant les coûts d'élimination et de valorisation, cette garantie étant restituée lorsque la preuve a été apportée que les déchets sont arrivés à destination et ont été éliminés ou valorisés selon des méthodes écologiquement saines.

29 — Arrêt du 13 décembre 2001, DaimlerChrysler (C-324/99, Rec. p. I-9897, point 50).

30 — Article 6, paragraphe 5, premier tiret.

31 — Ibidem, deuxième et troisième tirets.

contient plusieurs dispositions qui confirment sans ambiguïté que les autorités compétentes sont habilitées à vérifier les conditions dans lesquelles les déchets doivent être valorisés et à s'opposer à un projet de transfert pour des motifs afférents à la valorisation prévue³⁴. Ainsi, l'article 7, paragraphe 4, sous a), contient lui-même, à son cinquième tiret, un motif d'opposition qui se rapporte expressément à la valorisation des déchets³⁵. De même, l'article 26, paragraphe 1, sous e), dispose que constitue un trafic illégal tout transfert de déchets qui entraîne une élimination ou une valorisation en violation des règles communautaires ou internationales³⁶.

40. Enfin, il convient de se référer aux objectifs du règlement, énoncés à son

neuvième considérant. Aux termes de ce considérant, la notification d'un transfert envisagé a pour but d'informer les autorités compétentes non seulement des mouvements des déchets mais encore de leur élimination et de leur valorisation, de sorte que ces autorités puissent prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection de la santé humaine et de l'environnement. Ce considérant confirme ainsi que le législateur communautaire, en harmonisant les conditions et les règles de procédure auxquelles sont soumis les mouvements transfrontières de déchets dans la Communauté, n'a pas voulu garantir la protection de la santé et de l'environnement uniquement dans le cadre du transport des déchets mais qu'il a voulu atteindre cet objectif également dans le cadre de leur traitement, par élimination ou valorisation. La poursuite de cet objectif serait donc compromise si les autorités compétentes se voyaient empêchées de former une objection à un transfert de déchets destinés à être valorisés lorsqu'elles constatent, à la suite de la notification d'un projet de transfert, que la valorisation prévue peut porter atteinte à la santé de l'homme ou à l'environnement.

34 — Par exemple, l'article 9 du règlement dispose que les autorités compétentes dont relèvent les installations spécifiques de valorisation peuvent décider, nonobstant l'article 7, qu'elles ne souleveront pas d'objections en cas de transferts de certains types de déchets vers une installation spécifique de valorisation. Voir également article 34 du règlement.

35 — Selon cette disposition, une objection peut être soulevée «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».

36 — Lors de l'audience, les parties ont été invitées à se prononcer sur la question de savoir si les dispositions de l'article 26, paragraphe 1, sous e), du règlement trouvent également à s'appliquer dans des circonstances comme celles du litige au principal. Comme la majorité d'entre elles, à l'exception de la *Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH*, nous estimons que ce n'est pas le cas. Dans l'arrêt *ASA*, précité, votre Cour a jugé que l'article 26 du règlement peut constituer un des fondements de l'obligation des autorités compétentes de soulever une objection à un projet de transfert en raison d'une erreur de qualification (point 41). Au vu de l'ordonnance du 27 février 2003, *Oliehandel Koeweit e.a.*, (C-307/00 à C-311/00, Rec. p. I-1821), ledit article 26 doit également s'appliquer si le traitement des déchets en cause a fait l'objet d'un acte de droit dérivé. En revanche, lorsque l'objection de l'autorité compétente d'expédition se fonde sur les motifs de refus visés expressément par le règlement à l'article 7, paragraphe 4, comme en l'espèce, ou à l'article 4, paragraphe 3, les dispositions du même article 26 ne nous semblent pas pertinentes.

2) L'article 7, paragraphe 4, sous a), deuxième tiret

41. L'interprétation de cette disposition suscite davantage de difficultés. Comme *Wood Trading*, la Commission des Communautés européennes partage les doutes exprimés par la juridiction de renvoi et considère que, au vu de son libellé et du contenu de l'article 7, paragraphe 4, sous b),

du règlement, l'article 7, paragraphe 4, sous a), deuxième tiret, ne pourrait pas servir de fondement juridique à une objection portant sur la valorisation prévue dans l'État de destination. Telle n'est pas notre analyse. Comme les gouvernements danois et autrichiens ainsi que la Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, nous pensons que l'article 7, paragraphe 4, sous a), deuxième tiret, du règlement permet aussi aux autorités compétentes de soulever une objection à un transfert de déchets destinés à être valorisés, c'est-à-dire lorsque la valorisation prévue viole des dispositions législatives et réglementaires nationales en matière de protection de l'environnement, d'ordre public, de sécurité publique ou de protection de la santé.

42. En premier lieu, nous ne trouvons pas d'élément dans le libellé de cette disposition qui permette d'écarter cette interprétation. Il convient de rappeler que l'article 7, paragraphe 4, sous a), deuxième tiret, du règlement énonce que «[l]es autorités compétentes de destination et d'expédition peuvent soulever des objections motivées contre le transfert envisagé [...] 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». En ce qui concerne, tout d'abord, la notion de «transfert», nous avons indiqué, dans le cadre de l'examen de l'article 7, paragraphe 4, sous a), premier tiret, du règlement pourquoi, à notre avis, elle ne doit pas être interprétée en ce sens que les objections énumérées à cet article

devraient porter uniquement sur le transport des déchets. Ensuite, nous relevons que l'article 7, paragraphe 4, sous a), deuxième tiret, du règlement vise en termes très généraux les dispositions nationales en matière de protection de l'environnement, d'ordre public, de sécurité publique et de protection de la santé, sans préciser que ces dispositions nationales ne pourraient s'appliquer qu'au transport des déchets et non à leur valorisation.

43. En second lieu, l'argument fondé sur l'article 7, paragraphe 4, sous b), du règlement, aux termes duquel, rappelons-le, les autorités compétentes de transit ne peuvent soulever d'objections motivées à l'encontre d'un projet de transfert de déchets que sur le fondement des dispositions dudit article 7, paragraphe 4, sous a), deuxième, troisième et quatrième tirets, à l'exception, par conséquent, des premier et cinquième tirets, ne nous semble pas déterminant. Certes, nous avons vu que le cinquième tiret contient un motif d'objection portant expressément sur la valorisation des déchets et nous avons indiqué en quoi le premier tiret permettait également de former une objection fondée sur la valorisation prévue. Pour autant, nous ne sommes pas convaincu que l'article 7, paragraphe 4, sous b), du règlement démontrerait que les dispositions de l'article 7, paragraphe 4, sous a), deuxième tiret, du règlement ne permettent pas de soulever également d'objections sur la valorisation prévue, et cela pour les considérations suivantes.

44. Tout d'abord, nous ne partageons pas l'opinion selon laquelle les autorités compétentes de transit n'auraient pas le même intérêt que les autres autorités compétentes pour soulever des objections fondées sur les conditions de la valorisation. La pollution ne connaît pas de frontière. La pollution à travers l'air ou l'eau qui serait susceptible de résulter de la valorisation de déchets effectuée dans l'État de destination dans des conditions préjudiciables à l'environnement serait donc susceptible d'affecter l'État ou les États par lesquels les déchets doivent transiter autant que l'État d'expédition, voire davantage compte tenu de leur plus grande proximité géographique avec l'État de destination. C'est pourquoi nous pensons que la limitation des motifs d'objection pouvant être soulevés par les autorités compétentes de transit, à l'article 7, paragraphe 4, sous b), du règlement pourrait trouver son origine non pas dans le fait que ces autorités ont un intérêt moindre à ce que la valorisation soit effectuée d'une manière non préjudiciable à la santé humaine ou à l'environnement mais plutôt dans la volonté du législateur communautaire de donner à ces autorités une responsabilité moins grande quant au contrôle de la réalisation de cette valorisation.

45. En d'autres termes, les États de transit auraient, en application de l'article 7, paragraphe 4, sous b), du règlement, moins de responsabilité quant au contrôle des transferts de déchets destinés à être valorisés que les autorités compétentes d'expédition et de

destination³⁷. La circonstance que les motifs d'objection pouvant être soulevés par les autorités de transit ne comprennent pas ceux visés audit article 7, paragraphe 4, premier et cinquième tirets, pourrait donc signifier que les autorités de transit, contrairement aux autorités compétentes d'expédition et de destination, ne sont pas tenues de vérifier que les déchets seront traités conformément à la directive dans l'État de destination (premier tiret) ni que la valorisation est bien justifiée d'un point de vue économique et écologique (cinquième tiret). Cela ne signifie pas nécessairement, pour autant, que les États de transit se verraient empêchés de soulever une objection à un transfert de déchets destinés à être valorisés si la valorisation prévue n'est pas conforme à des dispositions nationales en matière de protection de l'environnement, d'ordre public, de sécurité publique ou de protection de la santé. Dans cette mesure, l'article 7, paragraphe 4, sous a), deuxième tiret, du règlement permettrait donc aux autorités compétentes d'expédition, de destination et de transit de soulever des objections à un transfert de déchet fondées sur la valorisation prévue.

46. Ensuite, il est constant que le système du règlement prévoit que tout projet de transfert de déchets destinés à être valorisés et relevant de son champ d'application doit être notifié préalablement à son exécution à toutes les autorités compétentes des États

37 — La responsabilité de l'autorité compétente de destination découlerait logiquement du fait que la valorisation a lieu dans son ressort territorial. Celle de l'autorité compétente d'expédition découlerait du fait que les déchets ont été produits dans son ressort. Nous reviendrons sur ce point dans le titre B des présentes conclusions.

concernés, y compris aux autorités compétentes de transit, et que ces autorités sont destinataires des mêmes informations³⁸. En instaurant un tel système, le législateur communautaire a voulu que chacune de ces autorités puisse apprécier l'ensemble de l'opération et non pas seulement la partie de celle-ci qui se déroule sur le territoire de son État. En d'autres termes, chaque autorité a vocation à contrôler que le transfert de déchets envisagé, pris dans sa globalité, c'est-à-dire depuis le point de départ des déchets dans l'État d'expédition jusqu'à la fin de leur traitement dans l'État de destination, ne portera pas atteinte à la santé et à l'environnement. Dès lors, il ne serait pas illogique que les autorités compétentes de transit puissent aussi former une objection à un transfert de déchets portant sur la valorisation prévue sur le fondement de l'article 7, paragraphe 4, sous a), deuxième tiret.

destinés à être valorisés et portant sur les conditions dans lesquelles cette valorisation doit être effectuée peuvent être fondées, d'une part, sur le premier tiret de cette disposition, au motif que la valorisation prévue viole l'exigence découlant de l'article 4 de la directive selon laquelle les déchets doivent être valorisés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement et, d'autre part, sur le deuxième tiret de cette disposition, au motif que la valorisation prévue viole des dispositions législatives et réglementaires nationales en matière de protection de l'environnement, d'ordre public, de sécurité publique ou de protection de la santé.

B — Sur la possibilité pour l'autorité compétente d'expédition de soulever des objections portant sur la valorisation prévue

47. C'est pourquoi nous estimons qu'une objection à un projet de transfert de déchets tenant à leur valorisation peut également être formée sur le fondement de l'article 7, paragraphe 4, sous a), deuxième tiret, du règlement.

48. Au vu de ces considérations, nous proposerons à votre Cour de répondre aux première et quatrième questions préjudicielles que l'article 7, paragraphe 4, sous a), du règlement doit être interprété en ce sens que des objections à un transfert de déchets

49. Par sa deuxième question et la première partie de la cinquième question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande si les dispositions de l'article 7, paragraphe 4, sous a), premier et deuxième tirets, du règlement doivent être interprétées en ce sens que l'autorité compétente d'expédition peut former une objection à un transfert de déchets portant sur les conditions dans lesquelles cette valorisation doit être effectuée.

50. Contrairement à Wood Trading mais comme les autres parties intervenantes, nous estimons que l'autorité compétente d'expé-

³⁸ — Article 6 du règlement.

dition a le pouvoir de former une objection portant sur la valorisation prévue dans l'État de destination. Cette analyse est justifiée, tout d'abord, par le libellé de l'article 7, paragraphe 4, sous a), du règlement, qui prévoit expressément que «[l]es autorités compétentes de destination et d'expédition peuvent soulever des objections motivées contre le transfert envisagé» pour les motifs énumérés à cette disposition. Le membre de phrase précité confère donc à ces deux autorités, sans faire aucune différence entre elles et par des termes non équivoques, le pouvoir de former des objections à un projet de transfert de déchets pour les motifs énoncés à cette disposition et, notamment, pour ceux prévus aux premier et deuxième tirets de celle-ci.

effectué par chacune d'elles à la partie du transfert qui doit se dérouler sur son propre territoire national. Dans la logique du système instauré par le règlement, chaque mouvement transfrontalier de déchets à l'intérieur de la Communauté relevant de son champ d'application est l'affaire de toutes les autorités compétentes concernées. Il est donc inhérent à ce système que l'autorité compétente d'un État membre soit amenée à porter une appréciation sur le point de savoir si le transfert envisagé est de nature à nuire à la santé et à l'environnement sur le territoire d'un autre État membre. L'autorité compétente d'expédition est donc en droit de s'opposer à un transfert de déchets lorsque la valorisation prévue est de nature à porter préjudice à la protection de la santé ou de l'environnement, bien que cette valorisation doive avoir lieu sur le territoire de l'État membre de destination.

51. Cette interprétation littérale est également corroborée par le système du règlement. Nous avons vu que le règlement prévoit que toutes les autorités compétentes concernées doivent apprécier chaque projet de transfert dans sa globalité, depuis le départ des déchets dans l'État d'expédition jusqu'à la fin de leur traitement dans l'État de destination. Pour garantir la protection de la santé humaine et celle de l'environnement, le législateur communautaire a préféré instaurer un système dans lequel toutes les autorités compétentes concourent à la vérification du transfert envisagé, au risque de voir ces autorités porter sur le même projet de transfert des appréciations divergentes³⁹, plutôt que limiter le contrôle devant être

52. Ce pouvoir de l'autorité compétente d'expédition se trouve également confirmé dans le système du règlement, s'il en était besoin, par le fait que l'État sur le territoire duquel les déchets sont produits est investi d'une responsabilité particulière en ce qui concerne leur traitement. Cette responsabilité particulière peut apparaître comme le corollaire de l'obligation faite aux États membres tant par les conventions internationales que par la réglementation communautaire en ce domaine de réduire la production de déchets au minimum⁴⁰. Cette responsabilité est mise en œuvre, par exem-

39 — Votre Cour a constaté que le risque d'appréciations divergentes sur la qualification du transfert envisagé est inhérent au système du règlement [arrêt ASA, précité (point 44), et ordonnance *Olehandel Kæmpeft e.a.*, précitée (point 102)].

40 — Voir article 4, paragraphe 2, sous a), de la convention de Bâle et quatrième considérant de la directive.

ple, par le principe d'autosuffisance en ce qui concerne les déchets devant être éliminés. Elle ne prend fin que lorsque les déchets ont été traités conformément aux exigences requises par la protection de la santé humaine ou de l'environnement. Ainsi, l'État d'expédition des déchets se trouve tenu d'une obligation de reprise des déchets lorsque leur élimination ou leur valorisation dans l'État de destination ne peut être réalisée dans les conditions prévues⁴¹. Elle est également énoncée expressément par le règlement en ce qui concerne les transferts de déchets à l'extérieur de la Communauté aux fins d'y être éliminés ou valorisés⁴².

53. En outre, nous serions enclin à considérer qu'il ne s'agit pas d'une simple possibilité mais bien d'une obligation pour l'autorité compétente d'expédition de former une telle objection lorsqu'elle estime que la valorisation prévue dans l'État de destination est de nature à porter atteinte à la santé humaine ou à l'environnement. En effet, nous ne croyons pas que, en indiquant à l'article 7, paragraphe 4, sous a), du règlement que les autorités compétentes de destination et d'expédition «peuvent soulever des objections motivées» contre le transfert envisagé dans les conditions énumérées à cette disposition, le législateur a voulu dire que ces autorités seraient investies d'une simple faculté dont l'exercice serait laissé à leur libre appréciation dans les cas particuliers où le

transfert envisagé peut porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement. Nous relevons que, parmi les cas de figure cités aux cinq tirets de cette disposition, il en est certains pour lesquels le caractère obligatoire d'un refus serait difficilement justifiable au regard des objectifs du règlement⁴³.

54. En revanche, le règlement comporte d'autres dispositions qui permettent de penser que l'obligation pour les autorités compétentes de s'opposer à un transfert de déchets susceptible de porter atteinte à la santé humaine ou à l'environnement revêt un caractère impératif. Ainsi, outre l'article 26 du règlement, l'article 30 de celui-ci dispose que «[l]es États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les transferts de déchets ont lieu conformément aux dispositions du présent règlement». De même, l'article 34 prévoit, à son paragraphe 1, que, quel que soit le lieu d'élimination ou de valorisation des déchets, le producteur de déchets doit prendre toutes les mesures nécessaires pour procéder ou faire procéder à leur élimination ou à leur valorisation de manière à protéger l'environnement et, à son paragraphe 2, qu'il incombe aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer l'exécution des obligations prévues au paragraphe 1. Il nous semblerait donc cohérent, au vu de ces dispositions dont le libellé est impératif, de considérer que les autorités compétentes d'expédition et de destination

41 — Article 25 du règlement.

42 — Articles 14, paragraphe 2, sous b), et 16, paragraphe 3, sous b), du règlement.

43 — Par exemple, le troisième tiret vise l'hypothèse dans laquelle le notifiant ou le destinataire se serait rendu coupable de transferts illicites dans le passé; de même, le cinquième tiret vise le cas dans lequel la valorisation envisagée ne serait pas justifiée d'un point de vue économique et écologique.

sont investies d'une véritable obligation de s'opposer à un transfert de déchets sur le fondement des dispositions de l'article 7, paragraphe 4, sous a), premier et deuxième tirets, lorsqu'elles considèrent que le transfert envisagé est de nature à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement.

États membres de prendre les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront valorisés ou éliminés sans porter atteinte à la santé de l'homme ou à l'environnement, d'interpréter les dispositions en cause du règlement en ce sens qu'elles ouvriraient aux autorités compétentes d'expédition ou de destination une simple faculté, sans aucun caractère obligatoire.

55. Cette interprétation serait également corroborée par l'objectif du règlement. Nous avons vu que, comme il résulte de son neuvième considérant et ainsi que votre Cour l'a indiqué à plusieurs reprises, le règlement a pour objectif fondamental d'assurer le respect des exigences de protection de la santé humaine et de l'environnement⁴⁴. Votre Cour n'a pas adopté une position différente dans l'arrêt *Dusseldorp e.a.*, précité, puisqu'elle a jugé que la circulation dans la Communauté des déchets destinés à être valorisés doit être assurée pour autant qu'elle ne crée pas de danger pour l'environnement⁴⁵. Le règlement vise donc à obtenir qu'aucun transfert de déchets ne soit mis en œuvre qui puisse compromettre la poursuite de ces objectifs. L'obligation ainsi faite aux autorités compétentes de s'opposer à un transfert de déchets qui serait de nature à compromettre la santé humaine ou l'environnement correspondrait aussi à celle prévue à l'article 4 de la directive qui lie les États membres quant à ce même objectif⁴⁶. Il ne serait pas cohérent, selon nous, au regard du fait que l'article 4 de la directive impose aux

56. Par ailleurs, comme nous allons le voir dans le cadre du titre C des présentes conclusions, les normes nationales pouvant servir légitimement de fondement à une objection de l'autorité compétente d'expédition à un projet de transfert de déchets destinés à être valorisés devraient, à notre avis, respecter le principe de proportionnalité, de sorte qu'elles ne devraient pas excéder ce qui est nécessaire à la protection de la santé humaine et de l'environnement. En outre, l'appréciation du risque ne devrait pas procéder d'une estimation arbitraire mais reposer sur des bases scientifiques. C'est également en considération de ces conditions que nous estimons que l'autorité compétente d'expédition, qui constate sur la base de normes ainsi définies que la valorisation prévue est de nature à porter atteinte à la santé humaine ou à l'environnement, devrait être tenue de s'y opposer en application des dispositions de l'article 7, paragraphe 4, sous a), premier et deuxième tirets, du règlement.

57. Cette obligation de l'autorité compétente d'expédition comme de l'autorité compétente de destination pourrait également

44 — Arrêts Parlement/Conseil, précité (point 18), et du 27 février 2003, *Commission/Allemagne* (C-389/00, Rec. p. I-2001, point 34).

45 — Point 33.

46 — Arrêt du 9 novembre 1999, *Commission/Italie* (C-365/97, Rec. p. I-7773, point 67).

s'inscrire dans la ligne de votre jurisprudence relative au respect des prescriptions du règlement. Il ressort en effet de cette jurisprudence que, lorsque l'économie générale du règlement est méconnue parce que la qualification de l'opération de transfert envisagée est erronée, il incombe à toutes les autorités compétentes, notamment à celle d'expédition, de s'opposer à ce transfert⁴⁷. De même, votre Cour a jugé que, lorsqu'un transfert de déchets entraîne une élimination ou une valorisation en violation de règles communautaires spécifiques qui déterminent les conditions d'élimination d'un produit dangereux, les États membres se trouvent dans une situation de compétence liée, c'est-à-dire qu'ils sont tenus en vertu de l'article 26 du règlement de prendre toute mesure juridique appropriée pour interdire et sanctionner un tel trafic⁴⁸.

58. Nous proposerons donc de répondre à la deuxième question et à la première partie de la cinquième question préjudicielle que les dispositions de l'article 7, paragraphe 4, sous a), premier et deuxième tirets, du règlement doivent être interprétées en ce sens que l'autorité compétente d'expédition doit former une objection à un transfert de déchets portant sur les conditions dans lesquelles cette valorisation doit être effectuée lorsqu'elle estime que la valorisation prévue dans l'État de destination est de nature à porter atteinte à la santé de l'homme ou à l'environnement.

47 — Arrêts ASA, précité (point 40); du 13 février 2003, Commission/Allemagne (C-228/00, Rec. p. I-1439, point 33), et Commission/Luxembourg (C-458/00, Rec. p. I-1553, point 21).

48 — Ordonnance Olliehandel Koeweit e.a., précitée (point 117).

C — Sur le droit pour l'autorité compétente d'expédition de fonder de telles objections sur les normes applicables dans son propre État

59. Par sa troisième question et la fin de la cinquième question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 7, paragraphe 4, sous a), premier et deuxième tirets, du règlement doit être interprété en ce sens que l'autorité compétente d'expédition peut fonder son opposition à l'encontre de la valorisation prévue dans l'État de destination sur les critères ou sur les dispositions législatives et réglementaires applicables dans son propre État, même lorsqu'ils sont plus stricts que ceux en vigueur dans l'État de destination.

60. Comme point de départ de notre raisonnement, nous partirons de la prémisse selon laquelle, comme dans les circonstances de l'espèce, les conditions de valorisation des déchets en cause n'ont pas fait l'objet de mesures d'harmonisation au niveau communautaire. Dans un tel cas de figure, chaque État membre doit, conformément à l'article 4 de la directive, prendre les mesures nécessaires dans son ordre juridique interne pour que ces déchets soient 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. S'il lie les États membres quant à

l'objectif à atteindre, cet article ne précise pas le contenu des mesures concrètes qui doivent être prises et il laisse aux États membres une marge d'appréciation dans l'évaluation et dans la nécessité de telles mesures⁴⁹. En outre, en vertu de leur compétence originaire dans le domaine de la protection de l'environnement, les États membres peuvent avoir adopté une réglementation ou une législation qui affecte les conditions dans lesquelles certains types de déchets doivent être valorisés. Les questions posées par la juridiction de renvoi visent donc à savoir si l'autorité compétente d'expédition est en droit de fonder une objection à un projet de transfert sur ses normes nationales, même lorsque celles-ci sont plus strictes que celles en vigueur dans l'État de destination.

prévue s'avérerait également contraire aux normes en vigueur dans l'État de destination, l'autorité compétente de cet État devrait elle-même s'y opposer. C'est donc bien dans une situation où, comme en l'espèce, la valorisation des déchets en cause serait possible au regard des normes de l'État de destination mais est prohibée par celles en vigueur dans l'État d'expédition que le règlement doit permettre de faire prévaloir les normes de protection les plus élevées.

61. Au vu des arguments développés dans le cadre de l'examen des questions précédentes et des propositions de réponse que nous avons soumises à votre Cour, nous pensons que c'est précisément lorsque les normes de protection en vigueur dans l'État membre d'expédition sont plus élevées que celles applicables dans l'État de destination que l'autorité compétente d'expédition doit pouvoir soulever une objection au transfert envisagé en se fondant sur ses normes nationales. En effet, c'est bien dans un tel cas de figure que le pouvoir ainsi reconnu à l'autorité compétente d'expédition revêt sa plus grande utilité, puisque si la valorisation

62. Une telle interprétation des dispositions de l'article 7, paragraphe 4, sous a), du règlement trouve également appui sur les objectifs de la politique communautaire en matière d'environnement, dans le cadre de laquelle le règlement s'inscrit⁵⁰. Nous avons vu que cette politique vise un niveau élevé de protection. L'importance de cet objectif se traduit, d'une part, par la circonstance qu'il est affirmé dès l'article 2 CE, puis dans d'autres articles du traité ainsi que dans la directive qui constitue le texte de base en matière de gestion des déchets, et même au cinquième considérant du règlement. Il se manifeste également au travers des dispositions de l'article 176 CE qui ouvre aux États membres, même après l'adoption de mesures communautaires, le droit de prendre des mesures de protection renforcées, ainsi que des articles prévoyant une clause de sauvegarde. La circonstance que la valorisation prévue est autorisée dans l'État de destination ne saurait donc empêcher l'autorité compétente d'expédition de s'y opposer lorsqu'elle lui apparaît contraire à ses

49 — Arrêt Commission-Italie, précité (point 67).

50 — Arrêt Parlement Conseil, précité (point 23).

normes nationales. La recherche d'un niveau de protection élevée poursuivie par le règlement justifie, au contraire, de permettre à l'autorité compétente d'expédition de se fonder sur ses normes nationales plus strictes aux fins d'apprécier si la valorisation prévue est de nature à porter atteinte à la santé de l'homme ou à l'environnement. Nous adhérons, à cet égard, à la position exprimée par les gouvernements danois et autrichien, selon laquelle la solution contraire favoriserait les transferts de déchets vers les établissements de traitement soumis aux règles les moins rigoureuses, de sorte que cela pourrait conduire à un nivellement par le bas des conditions de valorisation des déchets en cause.

63. Pour autant, comme nous l'avons indiqué, ce droit de l'autorité compétente d'expédition ne saurait être inconditionnel. Il convient, en effet, de tenir compte de ce que le règlement prévoit que les déchets doivent pouvoir circuler librement dans la Communauté⁵¹. Cette libre circulation vise à mettre en œuvre le principe de priorité à la valorisation des déchets énoncé dans le règlement. La différence de régime ainsi faite dans le règlement entre les déchets destinés à être éliminés, qui, en principe, doivent l'être à proximité de leur lieu de production, et des déchets destinés à être valorisés trouve sa justification dans le fait que ces derniers remplissent une fonction utile. Ils peuvent se substituer à d'autres matériaux et constituer, par exemple, la matière première de certai-

nes industries, permettant ainsi de préserver les ressources naturelles⁵².

64. Par ailleurs, ainsi que le rappelle la juridiction de renvoi, votre Cour a jugé que le règlement prévoit l'ensemble des conditions et des règles de procédure auxquelles sont soumis les transferts de déchets dans la Communauté, de sorte que toute mesure nationale relative à un tel transfert doit être appréciée au regard des dispositions du règlement et non pas des dispositions des articles 28 CE à 30 CE⁵³. Conformément au principe général de proportionnalité, il importe donc que les mesures nationales prises sur le fondement des dispositions des articles 7, paragraphe 4, sous a), premier et deuxième tirets, du règlement soient aptes à réaliser les objectifs de protection poursuivis et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre⁵⁴. Il s'ensuit que cette condition ne serait pas remplie si la protection de la santé de l'homme et de l'environnement pouvait être assurée de manière aussi efficace par des mesures moins contraignantes. C'est à la juridiction nationale saisie du recours contre l'opposition formée par l'autorité compétente d'expédi-

52 — Ordonnance Oliehandel Koeweit e.a., précitée (point 97).

53 — Arrêt DaimlerChrysler, précité (points 41 à 43).

54 — Voir, en ce sens, arrêts du 18 novembre 1987, Maizena e.a. (137/85, Rec. p. 4587, point 15); du 7 décembre 1993, ADM Ölmühlen (C-339/92, Rec. p. I-6473, point 15); du 11 juillet 2002, Kaserer Champignon Hofmeister (C-210/00, Rec. p. I-6453, point 59), et du 10 décembre 2002, British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco (C-491/01, Rec. p. I-11453, point 122).

51 — Arrêt Dusseldorp e.a., précité (point 33).

tion qu'il appartient d'apprécier si le principe de proportionnalité est respecté⁵⁵.

65. En l'espèce, la juridiction nationale n'a pas exprimé d'interrogation sur ce point. Elle n'a pas non plus donné beaucoup d'indications sur les dispositions de droit interne sur le fondement desquelles l'autorité compétente d'expédition s'est opposée au transfert litigieux ni sur les motifs qui ont conduit à l'adoption de ces dispositions. Néanmoins, il nous semble utile à la solution du litige au principal d'apporter encore les précisions suivantes.

66. Ainsi que la Commission l'a indiqué, il paraît nécessaire, tout d'abord, que les normes appliquées par l'autorité compétente d'expédition reposent sur une évaluation scientifique du risque. Il serait contraire au règlement qu'un transfert de déchets qui pourraient être effectivement valorisés dans l'État de destination conformément au droit de celui-ci se voit empêché par l'autorité compétente d'expédition sur la base de considérations d'ordre général ou d'une évaluation purement hypothétique du risque⁵⁶. Comme en matière de restriction à la libre circulation de denrées alimentaires⁵⁷, l'existence d'un risque pour la santé humaine ou l'environnement devrait, à notre

avis, être appréciée en ce qui concerne la valorisation des déchets en tenant compte des résultats de la recherche scientifique internationale ainsi que des travaux des comités scientifiques communautaires⁵⁸. Pour autant, cette exigence ne saurait faire obstacle à la mise en œuvre du principe de précaution, qui constitue également l'un des principes sur lesquels se fonde le droit de l'environnement. Ainsi, dans l'hypothèse où cette évaluation révélerait qu'une incertitude scientifique persiste quant à l'existence ou à la portée de risques réels pour la santé publique, un État membre devrait pouvoir, en vertu du principe de précaution, prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées⁵⁹.

67. Ensuite, la vérification du principe de proportionnalité devrait conduire l'autorité compétente d'expédition à apprécier, dans chaque cas d'espèce, si la valorisation prévue dans l'État de destination, bien qu'étant réglementée par des normes plus souples,

55 — Arrêt du 12 octobre 2000, *Snellers* (C-314/98, Rec. p. I 8633, point 59).

56 — Voir, en ce sens, arrêt du 23 septembre 2003, *Commission/Danemark* (C-192/01, Rec. p. I-9693, point 48).

57 — Voir arrêt du 24 octobre 2002, *Hahn* (C-121/00, Rec. p. I-9193, point 40).

58 — À cet égard, il convient de signaler que les conditions d'emploi de l'arsenic pour la protection du bois, à la suite d'une évaluation des risques présentée au comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement, font l'objet de mesures très restrictives dans la directive 2003/2/CE de la Commission, du 6 janvier 2003, relative à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de l'arsenic (dixième adaptation au progrès technique de la directive 76/769 CEE du Conseil) (JO L 4, p. 9).

59 — Voir, en ce sens, arrêts du 5 mai 1998, *National Farmers' Union c/a* (C-157/96, Rec. p. I-2211, point 63), et *Commission/Danemark*, précité (point 49).

est néanmoins de nature à garantir une protection comparable à celle poursuivie par ses normes nationales. Tel pourrait être le cas, dans les circonstances de l'espèce, si, par exemple, les méthodes de production de panneaux d'aggloméré employées par l'entreprise destinataire des déchets en Italie étaient en mesure de protéger aussi efficacement les travailleurs chargés de cette valorisation et de supprimer la présence d'arsenic dans ces panneaux ou de la ramener en dessous du seuil fixé par les normes allemandes.

l'autorité compétente d'expédition et le notifiant. Ce contrôle et cet échange contradictoire pourraient d'autant mieux avoir lieu lorsque, comme en l'espèce, l'État d'expédition a prévu, en application des articles 3, paragraphe 8, et 6, paragraphe 8, du règlement, que la communication du projet de transfert aux autres autorités concernées et au destinataire serait effectuée par l'autorité compétente d'expédition, puisque, dans un tel cas de figure, ladite autorité pourrait disposer d'un délai supplémentaire, avant d'en assurer la transmission⁶⁰.

68. Contrairement à Wood Trading, nous ne croyons pas qu'une telle appréciation soit irréalisable en pratique. Nous l'avons vu, le document de suivi qui sert de support à la notification et qui doit être communiqué à l'autorité compétente d'expédition comme aux autres autorités compétentes doit contenir de nombreuses indications sur les modalités de la valorisation. En outre, conformément à l'article 6, paragraphes 4 et 6, du règlement, l'autorité compétente d'expédition peut demander au notifiant des informations et des documents complémentaires ainsi que le contrat conclu avec l'entreprise destinataire pour la valorisation des déchets. Par ailleurs, le notifiant, qui a dû procéder à la conclusion de ce contrat, devrait logiquement être en mesure de démontrer que la valorisation prévue satisfait les exigences requises par les normes en vigueur dans l'État d'expédition. Cette question devrait pouvoir donner lieu, en tant que de besoin, à un échange contradictoire entre

69. Au terme de cette analyse, il convient encore d'ajouter que la réponse que nous proposerions d'apporter aux questions préjudicielles examinées ne serait pas, à première vue, différente si la valorisation des déchets concernés avait fait l'objet d'une mesure d'harmonisation au niveau communautaire et que, conformément à l'article 176 CE, l'État membre d'expédition avait maintenu ou adopté des mesures de protection renforcées. Dans un tel cas de figure, l'autorité compétente d'expédition pourrait également, à notre avis, fonder une opposition à un projet de transfert qui ne serait pas conforme à ses normes nationales

60 — En l'espèce, l'autorité compétente d'expédition a reçu le document de suivi le 23 novembre 1999 et elle ne l'a communiqué à l'autorité compétente de destination que le 1^{er} février 2000. Nous n'avons pas trouvé dans la décision de renvoi d'explication sur le retard avec lequel cette communication a été effectuée par l'autorité compétente d'expédition. Dans nos conclusions du 15 juillet 2004 dans l'affaire (C-472/02), *Siomab*, pendante devant la Cour, nous avons indiqué que le délai dans lequel l'autorité compétente d'expédition doit transmettre la notification aux autres autorités compétentes et au destinataire ne devrait pas être supérieur au délai imparti à l'autorité compétente de destination par l'article 7, paragraphe 2, du règlement.

à condition, là encore, de respecter le principe de proportionnalité.

70. Au vu de l'ensemble de ces éléments, nous proposerons de répondre à la troisième question et à la fin de la cinquième question préjudicielle que l'article 7, paragraphe 4,

sous a), premier et deuxième tirets, du règlement doit être interprété en ce sens que l'autorité compétente d'expédition peut fonder son opposition à l'encontre de la valorisation prévue dans l'État de destination sur les critères ou sur les dispositions législatives et réglementaires applicables dans son propre État, même lorsqu'ils sont plus stricts que ceux en vigueur dans l'État de destination, à condition de respecter le principe de proportionnalité.

V — Conclusion

71. Au vu des considérations qui précèdent, nous proposons à votre Cour de répondre de la manière suivante aux questions préjudicielles posées par l'Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz:

- «1) L'article 7, paragraphe 4, sous a), 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 tel que modifié par la décision 98/368/CE de la Commission du 18 mai 1998, doit être

interprété en ce sens que des objections à un transfert de déchets destinés à être valorisés et portant sur les conditions dans lesquelles cette valorisation doit être effectuée peuvent être fondées, d'une part, sur le premier tiret de cette disposition, au motif que la valorisation prévue viole l'exigence découlant de l'article 4 de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, et par la décision 96/350/CE de la Commission, du 24 mai 1996, selon laquelle les déchets doivent être valorisés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement et, d'autre part, sur le deuxième tiret de cette disposition, au motif que la valorisation prévue viole des dispositions législatives et réglementaires nationales en matière de protection de l'environnement, d'ordre public, de sécurité publique ou de protection de la santé.

- 2) L'autorité compétente d'expédition doit former une objection à un transfert de déchets portant sur les conditions dans lesquelles cette valorisation doit être effectuée lorsqu'elle estime que la valorisation prévue dans l'État de destination est de nature à porter atteinte à la santé de l'homme ou à l'environnement.
- 3) L'autorité compétente d'expédition peut fonder cette objection sur les critères ou sur les dispositions législatives et réglementaires applicables dans son propre État, même lorsqu'ils sont plus stricts que ceux en vigueur dans l'État de destination, à condition de respecter le principe de proportionnalité.»