

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M^{ME} JULIANE KOKOTT

présentées le 29 janvier 2004¹

I — Introduction

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

1. La présente affaire porte sur l'interprétation de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets², telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991³ (ci-après la «directive-cadre sur les déchets»), s'agissant d'hydrocarbures qui se sont écoulés d'une cuve non étanche et qui ont pollué les sols environnants. La Cour d'appel de Bruxelles (Belgique) souhaiterait savoir si ces hydrocarbures et le sol pollué constituent des déchets et si l'on peut considérer comme productrice ou détentrice de ces déchets l'entreprise pétrolière qui a loué la station-service, qui a conclu une convention d'exploitation avec le gérant et qui lui a livré les hydrocarbures.

a) *déchet*: toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se débarrasser.

[...]

b) *producteur*: toute personne dont l'activité a produit des déchets ('producteur initial') et/ou toute personne qui a effectué des opérations de prétraitement, de mélange ou autres conduisant à un changement de nature ou de composition de ces déchets;

II — Le cadre juridique

2. Les définitions suivantes figurent à l'article 1^{er} de la directive-cadre sur les déchets:

c) *détenteur*: le producteur des déchets ou la personne physique ou morale qui a les déchets en sa possession;

d) [...]»

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 194, p. 39.

3 — JO L 78, p. 32.

3. L'annexe I définit différentes catégories de déchets, dont les deux catégories suivantes:

- «Q 4 Matières accidentellement déversées, perdues ou ayant subi tout autre incident, y compris toute matière, équipement, etc., contaminés par suite de l'incident en question»
- les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets.»

5. Les dispositions de droit belge pertinentes ont textuellement repris l'article 1^{er}, sous a), et l'annexe I de la directive-cadre sur les déchets.

et

«Q 15 Matières, substances ou produits contaminés provenant d'activités de remise en état de terrains».

III — Les faits, la procédure et les questions préjudicielles

4. L'article 15 de la directive-cadre sur les déchets régit l'imputation des coûts de l'élimination de déchets:

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

- le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise visée à l'article 9

6. Les sieurs Paul Van de Walle, Daniel Laurent et Thierry Mersch (ci-après les «prévenus») sont des cadres dirigeants de la Texaco SA (ci-après «Texaco»). Dans la procédure au principal, ils sont accusés d'avoir commis des infractions pénales liées à la réglementation sur les déchets. Texaco est impliquée dans la procédure en qualité de partie civilement responsable.

7. En 1981, Texaco a pris en location la station-service litigieuse et a conclu en 1988 une convention d'exploitation avec la gérante. En janvier 1993, on a constaté que des hydrocarbures s'étaient écoulés des

cuves de la station-service. Ces hydrocarbures avaient pollué les sols entourant les cuves et la cave de l'immeuble voisin.

8. Un contrôle technique a montré que les tuyauteries de la cuve de diesel et de la cuve d'essence Ron 98 sans plomb n'étaient pas étanches. Cette dernière cuve était en outre percée. Lors d'un contrôle des stocks, il est apparu que, depuis le début du mois d'octobre 1992, quelque 800 litres d'essence Ron 98 sans plomb avaient été perdus.

9. En février 1993, la station-service a été désaffectée. Tant la convention d'exploitation avec la gérante que la convention de bail avec la propriétaire du terrain avaient été préalablement résiliées. À partir de l'été 1993, Texaco n'a plus réglé les loyers.

10. Jusqu'en mai 1994, Texaco a, sans la moindre reconnaissance préjudiciable, fait procéder à divers travaux d'assainissement des sols. Mais des analyses ultérieures des échantillons d'eau souterraine ont montré que le sol était toujours pollué par des hydrocarbures.

11. Parce que Texaco n'a pas poursuivi, après mai 1994, les travaux d'assainissement des sols pollués par les hydrocarbures, le

ministère public a, le 10 septembre 1998, intenté une action pour violation de la réglementation sur les déchets contre les trois prévenus en leur qualité de cadres dirigeants chez Texaco, et contre l'entreprise en qualité de civilement responsable. La Région de Bruxelles-Capitale s'est constituée partie civile. Les prévenus ont été relaxés en première instance et l'action civile à l'encontre de Texaco a été clôturée en raison de l'incompétence de la juridiction pénale, consécutive à la relaxe.

12. La Cour d'appel est saisie des appels interjetés par le ministère public et la Région de Bruxelles-Capitale. Elle doute que l'on puisse considérer les terres polluées comme des déchets. La délimitation de la notion de «dépôt de déchets» est à cet égard discutée.

13. Elle défère donc les questions suivantes à la Cour de justice à titre préjudiciel:

«L'article 1^{er}[,] sous a), de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, modifiée par la directive 91/156/CEE du 18 mars 1991 qui définit la notion de déchet en étant 'toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur' et les articles 1^{er}[,] sous b) et 1^{er}[,] sous c) de la même directive qui définissent par producteur de déchets 'toute personne dont l'acti-

vité a produit des déchets (producteur initial) et/ou toute personne qui a effectué des opérations de prétraitement, de mélange ou autre conduisant à un changement de nature ou de composition de ces déchets' et les détenteurs comme étant 'les producteurs des déchets ou la personne physique ou morale qui a les déchets en sa possession' doivent-ils être interprétés comme susceptibles de s'appliquer à une entreprise pétrolière qui produit des hydrocarbures et les vend à un gérant exploitant l'une de ses stations-service dans le cadre d'un contrat de gérance autonome élisif de tout lien de subordination avec elle lorsque ces hydrocarbures s'infiltrant dans le sol en entraînant ainsi une pollution des terres et des eaux souterraines [?]

Faut-il considérer, au contraire, que la qualification juridique de déchets au sens des dispositions précitées n'est applicable que lorsque les terres ainsi polluées ont été excavées [?]

IV — Appréciation juridique

14. Par ses questions, la Cour d'appel cherche à savoir si les terres polluées par le déversement d'hydrocarbures peuvent être considérées comme des déchets et si Texaco peut être considérée comme productrice ou détentrice d'éventuels déchets.

A — Sur la notion de déchet

1) Arguments des parties

15. Toutes les parties s'accordent à penser que les hydrocarbures écoulés et les terres polluées ne peuvent être considérés comme des déchets que lorsque leur détenteur s'en défait ou qu'il a l'intention ou l'obligation de s'en défaire.

16. Selon la Région de Bruxelles-Capitale, le détenteur des hydrocarbures s'en est défait lorsque les hydrocarbures se sont déversés. C'est précisément cette situation qui, selon elle, est visée par la catégorie de déchets Q 4. Les catégories Q 5, Q 12 et Q 13⁴ conduisent à admettre que même les terres polluées constituent un déchet. Indépendamment de la question de savoir si le détenteur s'est défait des terres ou s'il a l'intention de s'en défaire, le caractère de déchet pourrait résulter de l'obligation de se défaire des terres. Selon la Région de Bruxelles-Capitale, pareille obligation répond à l'objectif de protection de l'environnement et de la santé figurant dans la directive-cadre sur les déchets, et au niveau élevé de protection de l'environnement vers lequel il faut tendre selon l'article 174, paragraphe 2, CE. Elle empêche que les obligations imposées par la réglementation sur les déchets soient

4 — Les catégories Q 5 et Q 12 concernent les matières polluées; la catégorie Q 13, «[t]oute matière, substance ou produit dont l'utilisation est interdite par la loi».

contournées par l'enfouissement de déchets dans le sol. Si les terres polluées n'étaient pas des déchets, les obligations, prévues à l'article 4 de la directive-cadre sur les déchets, d'assurer la gestion des déchets tout en protégeant la santé et l'environnement, ne s'appliqueraient pas.

non plus⁵. D'après cet arrêt, la notion de «déchets» ne présuppose certes pas, dans le chef du détenteur qui se défait d'une substance ou d'un objet, l'intention d'exclure toute réutilisation économique de cette substance ou de cet objet par d'autres personnes. Le fait d'ignorer que des hydrocarbures se sont déversés n'est pas comparable à cette situation. En conséquence, lorsque des hydrocarbures se déversent, il ne peut pas encore être question de déchets.

17. De plus, l'obligation de se défaire des terres polluées peut également résulter du droit national. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, il n'existe pas d'obligation spécifique imposant d'assainir des sols pollués, mais elle peut résulter du droit civil. Pareille obligation est également admise par certains auteurs lorsqu'aucune utilisation légalement ou techniquement admissible de la substance en cause n'est possible. Cela est notamment le cas des hydrocarbures qui se sont déversés.

20. Mais les déchets existent dès que le détenteur, informé de la présence d'une pollution dans le sol, se met à se défaire des terres polluées. On peut l'admettre en l'espèce au moment où la pollution du sol a été découverte et que les premières mesures d'assainissement ont eu lieu. Les prévenus et Texaco insistent dans ce cadre sur le fait qu'ils n'étaient toutefois pas détenteurs ou producteurs de ces déchets.

18. Les prévenus et Texaco jugent sans pertinence la question de savoir si des déchets existent dans le litige au principal puisque eux ne sont, en tout état de cause, pas détenteurs ou producteurs de déchets éventuellement produits.

21. La Commission constate que la définition du déchet ressort de l'article 1^{er} de la directive-cadre sur les déchets tandis que l'annexe I de cette directive et la liste européenne de déchets illustrent cette définition. Les hydrocarbures qui se sont déversés relèvent, selon elle, de la catégorie de déchets Q 4. Cette catégorie montre que le législateur a entendu inclure le cas où le détenteur d'un déchet «s'en défait» accidentellement. En conséquence, des hydrocarbures déversés sont des déchets.

19. Ils soulignent que ni eux ni l'exploitante ne savaient que des hydrocarbures s'étaient déversés. Or, on ne peut se défaire d'une chose qu'en connaissance de cause, ce à quoi l'arrêt Vessoso et Zanetti ne s'oppose pas

5 — Arrêt du 28 mars 1990 (C-206/88 et C-207/88, Rec. p. I-1461).

22. Selon son libellé, la catégorie de déchets Q 4 peut également inclure les sols pollués. Mais la Commission doute que des éléments naturels comme le sol, l'eau et l'air puissent être considérés comme des déchets du seul fait qu'ils ont été pollués. La directive-cadre sur les déchets vise au contraire la protection de ces éléments. Il est difficilement concevable, selon la Commission, d'appliquer à ces éléments les notions d'élimination ou de valorisation. Lorsqu'ils sont pollués, ces éléments doivent au contraire être assainis ou subir un autre traitement pour minimiser les effets négatifs de cette pollution. Ils ne peuvent donc pas être considérés comme des déchets.

23. Cependant, dès que des terres polluées ont été excavées, elles ne constituent plus un élément naturel, mais un bien meuble, un produit ou une substance qui a été pollué lors d'un incident au sens de la catégorie de déchets Q 4. L'obligation de gérer les hydrocarbures déversés — qui doivent être qualifiés de déchets — implique d'excaver les terres polluées.

2) Appréciation

24. Les hydrocarbures se sont mélangés au sol environnant au moment où ils se sont déversés et par la suite. Il faut donc partir de l'idée que ce mélange ne peut, au moins partiellement, pas être séparé sans mesures particulières. On ne peut donc pas apprécier séparément si les hydrocarbures déversés

doivent être considérés comme des déchets. La question se pose au contraire de savoir si le sol pollué dans son ensemble doit être qualifié de déchet.

25. Selon son troisième considérant, la directive-cadre sur les déchets vise 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. Selon l'article 174, paragraphe 2, CE, la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé et est fondée, notamment, sur les principes de précaution et d'action préventive. La Cour en a déduit que la notion de déchet ne saurait être interprétée de manière restrictive⁶.

26. Selon l'article 1^{er}, sous a), premier alinéa, de la directive-cadre sur les déchets, doit être considéré comme un déchet toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention de se défaire. Ladite annexe ainsi que la liste européenne de déchets précisent et illustrent cette définition en proposant des listes de substances et d'objets pouvant être qualifiés de

6 — Arrêts du 15 juin 2000, ARCO Chemie Nederland e.a. (C-418/97 et C-419/97, Rec. p. I-4475, points 38 et suiv.), et du 18 avril 2002, Palin Granit et Vehmassalon kansaterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, Rec. p. I-3533, point 23).

déchets. Cependant celles-ci n'ont, selon la Cour, qu'un caractère indicatif⁷.

27. Il est déterminant de savoir si le détenteur se défait d'une chose, s'il a l'intention ou l'obligation de s'en défaire. D'après l'arrêt ARCO Chemie Nederland e. a., cela doit être vérifié au regard de l'ensemble des circonstances, en tenant compte de l'objectif de la directive et en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à son efficacité⁸.

notamment les sols excavés, que des sols pollués non encore excavés ne constitueraient pas des déchets⁹. Il n'existe toutefois aucun indice pour conclure que la catégorie de déchets Q 15 définirait de manière exhaustive les circonstances dans lesquelles la terre peut être un déchet. Milite également pour l'intégration de sols non encore excavés le sous-chapitre 17 05 de la liste européenne de déchets¹⁰, intitulé «terres et boues de dragage» et qui vise les positions 17 05 03 «terres et cailloux contenant des substances dangereuses» et 17 05 04 «terres et cailloux autres que ceux visés à la rubrique 17 05 03». Ces catégories pourraient en principe également inclure des sols non encore excavés.

a) Sur la catégorie de déchets Q 4

28. La catégorie de déchets Q 4 indique que les terres polluées constituent un déchet. Elle comprend les matières accidentellement déversées, perdues ou ayant subi tout autre incident, y compris toute matière, tout équipement, etc., contaminés par suite de l'incident en question. Rien que la notion de «matière» est très large et peut inclure la terre comme élément constitutif du sol. De surcroît, cette catégorie de déchets n'est pas formulée de manière exhaustive.

29. Or, une partie de la doctrine déduit de la catégorie de déchets Q 15, qui comprend

30. L'idée qui préside à l'opinion selon laquelle des sols non encore excavés ne pourraient pas constituer des déchets est vraisemblablement que divers États membres limitent la notion de déchet aux biens meubles¹¹. La tradition réglementaire dans

9 — Versteijl, L.-A., «Der Abfallbegriff im Europäischen Recht — Eine unendliche Geschichte», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2000, p. 585, spécialement p. 586, et Dieckmann, M., *Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, 1994, p. 152 et suiv.

10 — Décision 2000/532/CE de la Commission, du 3 mai 2000, remplaçant la décision 94/3/CE établissant une liste de déchets en application de l'article 1^{er}, point a), de la directive 75/442 et la décision 94/904/CE du Conseil établissant une liste de déchets dangereux en application de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 91/689/CEE du Conseil relative aux déchets dangereux (JO L 226, p. 3), telle que modifiée par la décision 2001/573/CE du Conseil, du 23 juillet 2001, modifiant la décision 2000/532 en ce qui concerne la liste de déchets (JO L 203, p. 18).

11 — Notamment la République fédérale d'Allemagne et la République française; en Italie, cette délimitation repose sur un arrêt de la Corte suprema di cassazione, du 18 septembre 2002, n° 31011. La république d'Autriche en revanche étend expressément la notion de déchet aux biens meubles qui sont entrés en contact avec le sol et qui détériorent l'environnement (article 2, paragraphe 2, de l'Abfallwirtschaftsgesetz, loi sur la gestion des déchets).

7 — Voir, sur ce qui précède, arrêt Palin Granit et Vehmassalon kansaterveysystön kuntayhtymän hallitus, précité à la note 6, point 22.

8 — Précité à la note 6, point 73.

certain États membres ne saurait toutefois être déterminante pour interpréter des notions de droit communautaire.

largement s'appliquer au traitement de terres polluées et contribuer à un niveau élevé de protection de l'environnement.

31. L'argument de la Commission, selon lequel de tels éléments naturels ne peuvent être des déchets, est fondé sur l'objectif de l'article 4 de la directive-cadre sur les déchets qui encourage notamment la protection du sol contre les risques émanant de déchets. Or il ne s'agit pas en l'espèce du sol comme élément naturel indéterminé, mais d'une quantité précisément définissable de terre dont émane un risque pour le sol environnant. Contrairement à l'opinion de la Commission, les procédés d'élimination ou de valorisation peuvent être mis en œuvre sur ces terres.

33. Il faut donc privilégier l'opinion selon laquelle des terres polluées non encore excavées peuvent relever du champ d'application de la catégorie de déchets Q 4.

b) Sur la notion de «se défaire»

32. Tout en tenant compte du niveau de protection élevé vers lequel il faut tendre selon l'article 174, paragraphe 2, CE, il y a lieu de relever que le traitement comme déchets de terres polluées non excavées conduit à des résultats tout à fait sensés. Il ressort de l'article 3 de la directive-cadre sur les déchets qu'une priorité est donnée à la prévention ou à la réduction de pareils déchets et de leur nocivité. Selon l'article 4 de ladite directive, de telles terres doivent être valorisées ou éliminées 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. Même le cadre juridique plus large de l'organisation de la gestion des déchets, prévu aux articles 5 et suivants, peut

34. Ce n'est toutefois pas le classement dans une catégorie de déchets qui est déterminant pour constater la qualité de déchet, mais la question de savoir si le détenteur se défait des terres polluées, s'il a l'intention ou l'obligation de s'en défaire.

35. Une volonté de se défaire des terres polluées doit être exclue tant que le détenteur ignore que les terres sont polluées. En revanche, lorsque le détenteur prend connaissance d'une pollution qui exclut de continuer à utiliser les sols conformément à leur vocation, on peut présumer (sauf preuve contraire) une volonté de s'en défaire. Par exemple, une pollution de terres agricoles peut détériorer la culture; une pollution d'une zone à bâtir peut engendrer des risques pour la santé des occupants ou leur

causer des nuisances. C'est dans cette perte d'utilité que réside le risque caractéristique en matière de déchets: le détenteur n'utilise pas le bien en cause ni n'en assure une gestion appropriée et le bien peut donc polluer l'environnement. Dans le cas de terres polluées, ce risque se réalise lorsqu'aucune mesure d'assainissement n'est prise de sorte que la pollution s'étend. Le détenteur peut toutefois réfuter la présomption d'une volonté de se défaire des sols pollués en prenant des mesures concrètes pour rétablir l'utilité des sols sans s'en défaire.

36. Outre la volonté de se défaire de terres polluées, il peut également exister une obligation de s'en défaire qui ne présuppose ni de savoir que les terres sont polluées ni d'avoir l'intention de s'en défaire. Cette obligation peut résulter des risques dus à la pollution des terres.

37. Il est toutefois exclu de conclure de la clause générale en matière de déchets, figurant à l'article 4 de la directive-cadre sur les déchets, à une obligation de se défaire de terres polluées. Bien que l'on doive se féliciter d'une obligation générale de manipuler des terres polluées tout en protégeant la santé et l'environnement, cette obligation n'est que la conséquence juridique de la qualité de déchet et l'on ne saurait la faire intervenir pour prouver cette qualité. L'argument de la Région de Bruxelles-Capitale, selon lequel des terres polluées doivent toujours être considérées comme des déchets pour empêcher que la directive-

cadre sur les déchets ne soit contournée, n'est pas non plus pertinent.

38. Dans le cas d'une obligation de se défaire d'une substance, la qualité de déchet est au contraire fondée sur une articulation entre la réglementation en matière de déchets et le droit spécial qui régit les risques pertinents dans chaque cas. Ce droit spécial peut être déterminé en tout ou partie à l'échelle communautaire ou être de nature exclusivement nationale. Ainsi, selon l'article 6, paragraphe 2, de la directive «Habitat»¹², les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées. D'après cela, il peut être par exemple nécessaire de retirer des terres polluées qui menacent la qualité des eaux dans une zone humide protégée. Une obligation de retirer des terres polluées peut également ressortir du régime juridique des eaux, de règles spéciales sur la protection des sols ou de règles générales sur la gestion des risques. Même les règles sur la gestion des déchets peuvent, selon la jurisprudence, fonder indirectement une obligation d'assainissement des sols¹³ qui, selon le cas d'espèce, peut également nécessiter le retrait de terres polluées. Comme la Région de Bruxelles-Capitale l'expose, pareille obligation peut être également fondée en droit civil¹⁴. Dans

12 — Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7).

13 — Arrêt du 9 novembre 1999, Commission/Italie (C-365/97, Rec. p. I-7773, points 108 et suiv.).

14 — Voir, également, arrêt ARCO Chemie Nederland e.a., précité à la note 6, point 86 où est cité l'exemple d'un accord.

tous ces cas, le détenteur doit se défaire des terres polluées indépendamment de la question de savoir si ces terres pourraient continuer à remplir la tâche qui leur a été assignée.

39. Une obligation de se défaire de sols pollués ne peut par contre pas être fondée sur un risque émanant de la pollution si ce risque autorise à laisser les sols en place, par exemple parce qu'on peut adopter des mesures de protection suffisantes sans procéder à une excavation. Dans ce cas, le détenteur n'a pas besoin de se défaire des sols.

40. Sur la base des informations communiquées à la Cour, nous ne sommes pas en mesure d'apprécier s'il existe en l'espèce une obligation d'excaver les terres polluées et dans quelle mesure l'usage auquel les sols pollués sont destinés est toujours possible. Ces questions sont réservées à la juridiction compétente.

41. Sur le fondement de l'examen auquel nous nous sommes livré jusqu'à maintenant, la question de savoir si des terres polluées ne peuvent être qualifiées de déchets qu'après avoir été excavées appelle une réponse négative. Ces terres peuvent déjà constituer des déchets avant même d'être excavées.

c) Conclusion intermédiaire sur la qualification de déchet

42. En résumé, il y a donc lieu de constater que des terres polluées doivent être considérées comme des déchets lorsque le détenteur est tenu de les excaver en raison de la pollution. Sauf preuve contraire, la nature de déchet est présumée lorsque, en raison de la pollution, les sols ne peuvent plus être utilisés conformément à leur vocation.

B — *Sur la responsabilité de Texaco*

43. Il convient maintenant d'examiner si Texaco peut être considérée comme productrice ou détentrice de déchets éventuellement produits. À cette fin, nous supposerons que les sols pollués constituent en l'espèce des déchets.

1) Arguments des parties

44. La Région de Bruxelles-Capitale complète l'exposé des faits de la Cour d'appel. Elle allègue que Texaco a continué à livrer des carburants à la station-service même après la découverte de la pollution. De

plus, le dommage causé à la cuve est dû à une erreur de remplissage commise dans les années 80 par Texaco, donc avant la reprise de la station-service par le dernier exploitant. Dans la convention d'exploitation, Texaco s'est réservé le droit de vérifier en tout temps l'état des stocks. Un responsable de Texaco contrôlait mensuellement les quantités vendues. L'exploitante était autorisée à utiliser la station-service pour vendre des carburants, mais n'avait pas le droit de modifier les installations de la station-service sans autorisation préalable de Texaco. L'état des cuves souterraines n'a pas été dressé à la remise de la station-service, contrairement à ce que prévoyait la convention d'exploitation.

45. Selon la Région de Bruxelles-Capitale, la notion de détenteur de déchets doit s'interpréter largement. En l'espèce elle vise Texaco parce que cette dernière était locataire de la station-service, qu'elle en a effectivement contrôlé l'exploitation et qu'elle a nettoyé, du moins partiellement, les sols pollués. Elle est également productrice de déchets puisque les hydrocarbures qui se sont déversés ne peuvent plus être affectés à une utilisation légale.

46. Les prévenus et Texaco estiment que la demande de décision préjudicielle ne s'étend pas à la question de savoir si Texaco peut être considérée comme détentrice ou productrice de déchets.

47. Texaco n'a manifestement pas produit de déchets mais des produits, à savoir des carburants. Seule l'exploitante de la station-service est responsable, selon Texaco, de ce que les carburants sont devenus des déchets. On ne saurait rendre le producteur initial d'un produit responsable de ce qu'ultérieurement ce produit n'est pas utilisé conformément à sa vocation, mais qu'il est transformé en déchet.

48. La possession se distingue par la maîtrise effective. Texaco estime ne pas avoir exercé une telle maîtrise au regard des cuves ou des carburants stockés. La limitation du pouvoir de disposition de l'exploitant en ce qui concerne les cuves est due avant tout au fait qu'il n'en est ni propriétaire ni locataire. Or, la convention d'exploitation prévoit expressément que l'exploitante est responsable de l'entretien et de l'inspection des cuves. De même, seule l'exploitante est responsable, d'après cette convention, des dommages causés par les cuves. Selon Texaco, l'exploitante est l'unique propriétaire des stocks de carburants et en est entièrement responsable. Le contrôle prévu des stocks, effectué par Texaco, ne peut pas être assimilé à un contrôle technique des cuves. Il vise uniquement à lutter contre la fraude.

49. Selon la Commission, on peut définir en l'espèce le détenteur des déchets en déterminant qui était détenteur des carburants

lorsqu'ils sont devenus des déchets. En acquérant les carburants, l'exploitante de la station-service en est devenue propriétaire, selon la Commission. La production des carburants par Texaco ne conduit pas non plus à une autre conclusion puisque les déchets ont été produits dans le cadre de l'activité de l'exploitante de la station-service.

a) Sur la notion de producteur de déchets

51. L'article 1^{er}, sous b), de la directive-cadre sur les déchets définit comme producteur toute personne dont l'activité a produit des déchets («producteur initial») et/ou toute personne qui a effectué des opérations de prétraitement, de mélange ou autres conduisant à un changement de nature ou de composition de ces déchets.

2. Appréciation

50. Les obligations imposées par la réglementation sur les déchets ne peuvent toucher Texaco en l'espèce que si elle peut être considérée comme productrice ou détentrice de déchets. Selon l'article 8 de la directive-cadre sur les déchets, le détenteur de déchets doit les remettre à une entreprise agréée chargée de leur gestion, ou en assurer lui-même une gestion correcte. L'article 15 de ladite directive prévoit que, conformément au principe du pollueur-payeur, le détenteur des déchets supporte le coût de l'élimination des déchets qu'il remet à un ramasseur ou à une entreprise d'élimination. Selon son article 1^{er}, sous c), le détenteur est non seulement le détenteur effectif, mais également le producteur du déchet qui est, quant à lui, défini à l'article 1^{er}, sous b).

52. Texaco ne saurait être considérée comme productrice de déchets du seul fait qu'elle a produit des carburants devenus accidentellement des déchets. La notion de producteur de déchets est plus étroitement liée à la réalisation de la qualité de déchet. Lorsque les carburants sont utilisés conformément à leur vocation, ils se consomment sans laisser de déchets¹⁵. En l'espèce, ils sont devenus des déchets non pas du fait de l'activité de production de Texaco, mais du seul fait qu'ils ont été stockés dans des cuves endommagées.

15 — Voir arrêt ARCO Chemie Nederland e.a., précité à la note 6, point 66.

53. Le producteur de déchets est donc en principe celui qui exploitait les cuves lorsque les carburants se sont déversés. À première vue, cette personne était l'exploitante de la station-service. En fin de compte, seule la juridiction nationale compétente peut apprécier si, contrairement à cette apparence, Texaco était responsable du stockage — si, donc, la gérante exploitait les cuves non pas comme élément de son entreprise, mais pour le compte de Texaco. À cet égard, la juridiction nationale compétente aura à examiner qui maîtrisait en droit et en fait le stockage et l'état des cuves. Des indices à cet égard peuvent être déduits de la convention d'exploitation et de toutes les autres dispositions applicables. En outre, la manière dont Texaco s'est effectivement comportée sera également importante. Texaco ne peut certes pas se dégager d'obligations juridiques de contrôle en ne les exerçant pas en pratique. Toutefois, si, en raison de sa position de puissance économique vis-à-vis de l'exploitante de la station-service, Texaco a, au-delà de sa position juridique, effectivement maîtrisé l'exploitation des cuves, elle doit également accepter la responsabilité en résultant.

54. En outre, Texaco pourrait être envisagée comme productrice de déchets si les dommages causés à la cuve devaient être imputés à son comportement. Dans cette mesure, on devrait penser à une faute de remplissage des cuves, mentionnée par la Région de Bruxelles-Capitale. Il ne faut pas non plus exclure le fait que, à la remise de la station-service à l'exploitante, Texaco aurait dû avoir connaissance et réparer de possibles défauts qui ont ultérieurement entraîné l'écoulement des hydrocarbures. Dans cette mesure également, la juridiction compétente doit tou-

tefois procéder elle-même aux constatations nécessaires.

b) Sur la notion de détenteur de déchets

55. Selon l'article 1^{er}, sous c), de la directive-cadre sur les déchets, le producteur des déchets ou la personne physique ou morale qui a les déchets en sa possession doivent être considérés comme des détenteurs de déchets. Si Texaco n'est pas productrice de déchets, elle ne peut, d'après cela, être détentrice de déchets que si elle a les déchets en sa possession.

56. La notion de possession n'est définie ni par la directive ni, de manière générale, en droit communautaire. Selon son acception usuelle, la possession correspond à la maîtrise effective, mais ne présuppose pas la propriété ou un pouvoir juridique de disposer de la chose. Néanmoins, on ne peut satisfaire aux obligations tirées de l'article 8 de la directive-cadre sur les déchets que si non seulement on dispose effectivement du déchet, mais que l'on est également en droit de le gérer. La possession au sens de l'article 1^{er}, sous c), de la directive-cadre sur les déchets doit donc également inclure, au-delà du sens strict¹⁶, en plus de la

16 — Voir conclusions de l'avocat général Mischo présentées le 20 novembre 2001 dans l'affaire Weidacher (arrêt du 15 janvier 2002, C-179/00, Rec. p. I-501, points 76 et suiv. des conclusions), dans lesquelles il illustre l'usage vague de la notion de détenteur.

maîtrise effective (directe ou indirecte) exercée sur le déchet, un pouvoir juridique d'en disposer.

cer la maîtrise sur la station-service. Par contre, Texaco a encore payé le loyer jusqu'à l'été 1993 et a fait procéder à des travaux d'assainissement jusqu'en mai 1994, ce qui présuppose d'exercer la maîtrise sur le terrain.

57. La juridiction a quo doit examiner qui exerçait la maîtrise effective sur les déchets, et à quel moment. Ici aussi la première impression milite pour conclure que l'exploitante maîtrisait les déchets, en tout état de cause jusqu'à la désaffectation de la station-service. La question de savoir si cette impression est exacte devra en substance être appréciée selon les mêmes critères que pour la question du producteur des déchets. Mais il ne faut pas exclure que, ne serait-ce qu'en vertu de la convention d'exploitation, la gérante exerçait une maîtrise éventuelle sur les cuves et les sols environnants non pas pour elle-même, mais pour le compte de Texaco. Militerait en ce sens la circonstance que l'exploitante était empêchée de procéder à des modifications du terrain sans l'autorisation de Texaco, ainsi que la Région de Bruxelles-Capitale et Texaco l'exposent.

59. De même, seule la juridiction nationale peut apprécier qui avait le droit de gérer les sols pollués. Selon les informations disponibles, il apparaît peu vraisemblable que ce pouvoir ait appartenu à l'exploitante. Sur la base des indications dont la Cour dispose, il n'est pas possible d'apprécier si Texaco aurait eu le droit, sur le fondement du contrat de bail avec la propriétaire du terrain, de gérer les sols pollués ou si cela ne relevait que du pouvoir de cette dernière.

c) Conclusion intermédiaire sur les notions de producteur de déchets et de détenteur de déchets

58. Après désaffectation de la station-service, il existe de sérieux indices pour conclure que Texaco est entrée en possession de la station-service. Il apparaît invraisemblable que, après résiliation de la convention d'exploitation, la gérante ait continué d'exer-

60. En résumé, il convient de constater que, selon l'article 1^{er}, sous c), de la directive-cadre sur les déchets, une entreprise pétrolière, qui produit des hydrocarbures et les vend à un gérant exploitant l'une de ses stations-service dans le cadre d'une convention d'exploitation autonome excluant tout lien de subordination avec elle, doit être considérée comme détentrice de déchets

- sous forme de terres polluées par des hydrocarbures qui se sont déversés: — si les dommages causés aux cuves doivent être imputés au comportement de l'entreprise pétrolière [article 1^{er}, sous c), première branche de l'alternative — producteur des déchets], ou
-
- si, compte tenu de toutes les circonstances de droit et de fait, le gérant exploitait la cuve non pas comme partie de son entreprise, mais pour le compte de l'entreprise pétrolière [article 1^{er}, sous c), première branche de l'alternative — producteur des déchets], — si, compte tenu de toutes les circonstances de droit et de fait, l'entreprise pétrolière exerce la maîtrise effective sur les déchets et qu'elle est en droit de procéder à leur gestion [article 1^{er}, sous c), deuxième branche de l'alternative — détenteur des déchets].

V — Conclusion

61. En conséquence, nous proposons de répondre comme suit aux questions de la Cour d'appel de Bruxelles:

- «1) Des terres polluées doivent être considérées comme des déchets lorsque le détenteur est tenu de les excaver en raison de la pollution. La qualité de déchet est présumée sauf preuve contraire lorsque, du fait de la pollution, les terres ne peuvent plus être utilisées conformément à leur vocation.

2) Une entreprise pétrolière qui produit des hydrocarbures et les vend à un gérant exploitant l'une de ses stations-service dans le cadre d'une convention d'exploitation autonome élisive de tout lien de subordination avec elle doit être considérée comme détentrice de déchets sous forme de terres polluées par des hydrocarbures qui se sont déversés:

- si, compte tenu de toutes les circonstances de droit et de fait, le gérant exploitait la cuve non pas comme partie de son entreprise, mais pour le compte de l'entreprise pétrolière [article 1^{er}, sous c), 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, première branche de l'alternative — producteur des déchets],
- si les dommages causés aux cuves doivent être imputés au comportement de l'entreprise pétrolière [article 1^{er}, sous c), première branche de l'alternative — producteur des déchets], ou
- si, compte tenu de toutes les circonstances de droit et de fait, l'entreprise pétrolière exerce la maîtrise effective sur les déchets et qu'elle est en droit de procéder à leur gestion [article 1^{er}, sous c), deuxième branche de l'alternative — détenteur des déchets].»